



SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012  
Sucre, 16 de octubre de 2012

SALA PLENA

Magistrada Relatora: Soraida Rosario Cháñez Chire  
Recurso directo de inconstitucionalidad abstracta

Expediente: 2011-24824-50-RDI  
Departamento: La Paz

En el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad -hoy acción de inconstitucionalidad abstracta- interpuesto por Centa Lothy Rek López y Germán Antelo Vaca, de la Asamblea Legislativa Plurinacional, demandando la inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 144, y 145.2 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), por ser supuestamente contrarios a los arts. 1, 12, 28, 116.I, 196, 202.2, 271, 272, 275, 277, 281, 283, 294, 297.I numerales 2, 3 y 4, 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36, 37, 299.I, 300.I, 302.I, 304.I y 411 de la Constitución Política del Estado (CPE).

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido del recurso

Por memorial presentado el 19 de diciembre de 2011, cursante de fs. 7 a 29 vta., los recurrentes -hoy accionantes-, en su condición de Senadores por el departamento de Santa Cruz, exponen los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

Se impugna el hecho de alterar los postulados constitucionales sin proceder a la reforma de la Norma Suprema, pues del análisis de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, pone de manifiesto que muchos de sus preceptos interpretan, completan, limitan o desarrollan las normas que regulan el sistema de fuentes jurídicas, adoleciendo al respecto de falta de una expresa habilitación constitucional. El sistema de producción, definición, validez y eficacia de las normas jurídicas lo plasma de una vez el Poder Constituyente y no caben determinaciones o interpretaciones posteriores, salvo las que se produzcan a través del Tribunal Constitucional Plurinacional como intérprete de la Ley Fundamental.

A efectos de la sistematización de sus alegatos, ordenan la presente acción conforme a los siguientes criterios:

#### I.1.1. La ruptura del ámbito Constitucional

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización tendría el propósito de corregir aspectos sustanciales de la Constitución Política del Estado, ahora más bien pretende una reforma encubierta a la Norma Suprema, ya que en los hechos efectúa: a) Una reforma constitucional tácita; b) Aprueba leyes de desarrollo Constitucional; c) Interpreta la Ley Fundamental; y, d) Modifica la Constitución Política del Estado.

i) Señalan que, con referencia a la reforma constitucional tácita, el art. 411 de la CPE, proscribire la eventualidad de una reforma de éste tipo y a través del trámite fijado en ella se puede reformar la Ley Fundamental, y toda ley que no siga ese trámite no puede implicar una reforma constitucional; ii) Asimismo, indican sobre las normas de desarrollo constitucional que efectúa la Ley de Marco de Autonomías y Descentralización, que sólo el Poder Constituido puede dictarlas, si cuenta con una habilitación constitucional expresa, la Asamblea Legislativa Plurinacional no puede atribuirse el mandato del Poder Constituyente, por tanto la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, ha puesto de manifiesto, que interpretan, completan, limitan o desarrollan normas, sin expresa habilitación constitucional; iii) Por otra parte señalan, que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una Ley interpretativa de la Constitución, sin tener competencia para ello, las leyes aclarativas o interpretativas corresponden emitir las al Constituyente como autor de la misma y al Tribunal Constitucional Plurinacional por habersele atribuido esa facultad por el Poder Constituyente; sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización pone en vigencia una serie de disposiciones generales estableciendo criterios interpretativos reductores y en otros ampliatorios. Siendo sus efectos limitar el poder normativo autonómico; para una equilibrada labor interpretativa de la Constitución, se debe equilibrar la finalidad interpretativa subjetiva con la objetiva, en cambio en la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se ha impuesto la modalidad subjetiva de interpretación que impide su adecuación a los supuestos del Estado de Derecho; y, iv) La implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización constituye la justificación para la modificación del sentido y contenido de la Constitución Política del Estado sin alterar el texto; toda vez que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización fija un techo autonómico general e igual y uniforma los contenidos competenciales de los diversos Departamentos y de sus potencialidades descentralizadoras constitucionales.

Señalan que la impugnación, pretende la aplicación del principio de constitucionalidad como habilitación legal positiva, por lo que, el Órgano Legislativo debe actuar en sujeción a la Constitución Política del Estado, señalando que un Estado con autonomías debe construirse como prescribe la tercera parte de la Constitución Política del Estado.

### I.1.2. Inconstitucionalidad por inadecuación del contenido de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización con el mandato Constitucional

Por otra parte refieren que, nuestro texto constitucional introdujo varios tipos de normas como: a) Ley marco, b) Legislación “básica”, c) Legislación de desarrollo, d) Leyes ordinarias y e) Leyes autonómicas; pero el legislador al emitir la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha confundido estos instrumentos jurídicos, por los siguientes motivos:

i) Las leyes marco, son normas legislativas que regulan principios y directrices sobre determinadas materias preestablecidas y definidas por la Constitución; ii) La legislación básica, en cambio establece criterios fundamentales, que aseguren la unidad normativa indispensable del sector o la actividad objeto de regulación, las leyes que tienen las bases o normas básicas no atribuyen, pero sí delimitan competencias; iii) La legislación de desarrollo, es un instrumento de colaboración normativa entre los poderes centrales y autonómicos, vertebradora a través del establecimiento que el Estado hace de núcleo básico de las respectivas normativas; iv) La ley ordinaria, es la norma legal aprobada por mayoría simple de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y reguladora de todas aquellas materias que no se hayan reservado expresamente para ser reguladas por la ley marco o legislación básica; y, v) Con respecto a los estatutos, la Constitución y los estatutos, forman parte del bloque de constitucionalidad, porque las normas que la componen tiene por propósito regular el reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales autónomas.

De acuerdo con la Constitución, el estatuto de autonomía es el instrumento para delimitar las competencias de cada autonomía, por tanto, una ley que invade materias reservadas a otro tipo de leyes es disconforme con la Constitución, es decir, ninguna materia reservada a la Ley Marco puede ser regulada por ley ordinaria o básica, o que la ley marco regule materias reservadas a la legislación básica u ordinaria contempladas en el art. 271 de la CPE, por lo que el núcleo de la ley marco sólo afecta a las materias para la que está reservada sin yuxtaponer, por conexión, preceptos referidos a materias distintas. La ley marco no puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva de la ley, tampoco puede limitar ni modificar las competencias de las entidades territoriales autónomas y menos ampliar las del Estado.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización auto atribuye a sus interpretaciones, valor vinculante y preceptos interpretativos, son calificados como “enmarcadores” y homogenizadores de la autonomía, asumiendo una función que sólo está encomendada al Poder Constituyente y al Tribunal Constitucional Plurinacional.

### I.1.3. Vicio de inconstitucionalidad por defecto de competencia de la potestad legislativa del Estado

La Constitución Política del Estado permite dictar al Estado una ley marco exclusivamente

en las materias que están definidas por los arts. 271, 297.I numerales 2, 3 y 4, así la Constitución no da mandato a la Asamblea Legislativa Plurinacional, para que aprecie cualquier interés y materia, sino deducibles de la Constitución. La legislación estatal se extralimitó al incluir dentro de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización materias no autorizadas por la Norma Suprema, tales como: Bases de la organización territorial, tipos de autonomía, régimen competencial, suspensión temporal y destitución de autoridades departamentales, regionales, municipales electas; la enmarcación de materias no contempladas en el art. 271 de la CPE, modifica la Constitución.

La Asamblea Legislativa Plurinacional, se auto confirió potestad sobre la dirección del proceso autonómico, obedeciendo a una interpretación restrictiva con respecto a las competencias autonómicas y a su vez extensiva, con respecto a las competencias estatales, una ley del Estado puede definir y concretizar las competencias del Estado, pero no las de las autonomías, que están consagradas y delimitadas en la Constitución Política del Estado, y menos de forma expresa y positiva como lo hace la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que limita el alcance de lagunas competencias, en otras las concretiza con precisión y en otras integra sus atribuciones.

Las competencias exclusivas del Estado y de las entidades territoriales autónomas, se enuncian directamente en la Constitución, en conclusión el legislador estatal, no tiene legitimidad constitucional para dictar normas referidas al ámbito competencial de las autonomías, que interpreten, integren o alteren el texto constitucional, así la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es inconstitucional por ausencia de título competencial y en razón de la ilegítima usurpación que hace.

En concreto, impugnan la inconstitucionalidad de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por defecto de competencia de la potestad legislativa del Estado, en razón de que excede las materias concretizadas en el art. 271 de la CPE, por otra, porque regula materias que rebasan la competencia, compartida y comprendidas en los arts. 299.I y 304.II, invaden competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas definidas por los arts. 300.I, 302.I y 304.I de la CPE y porque finalmente es una Ley de carácter general que interpreta y rectifica las posibles ambigüedades en las que podría incurrir a priori los estatutos.

I.1.4. La legitimación constitucional de la regulación general contenida en los títulos de la ley marco

a) Alegaciones contra el Título I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Los preceptos que son objeto de impugnación son los siguientes:

El art. 2 (Objeto), excede lo regulado en la Constitución Política del Estado, quedando claro que no autoriza “regular el régimen de autonomías”, en prescripción del art. 271 de la Constitución Política del Estado (CPE), también el citado artículo regula materias no

autorizadas; i) Las bases de la organización territorial del Estado; ii) Los tipos de autonomía; iii) El régimen competencial; y, iv) La suspensión temporal y destitución de autoridades electas departamentales, regionales y municipales.

Lo que demuestra que se han integrado a ámbitos materiales ajenos a los taxativos y específicos de producción normativa autorizados por la Constitución.

También el referido artículo establece, “las bases de la organización territorial del Estado comprendidos en los artículos 269 al 305 de la CPE”, sin que exista reserva legal en la Constitución que autorice emitir las bases generales de la organización territorial, no es posible establecer las “bases de la organización territorial” del Estado con carácter general, si así fuera, se estaría reduciendo la autonomía a una mera descentralización administrativa y no a la autonomía política constitucional.

El art. 3 (Alcance), es interpretativo, que excede la delimitación taxativa del art. 271 de la CPE; este último artículo sólo autoriza regular las disposiciones normativas de las autonomías en relación con las materias mencionadas.

El art. 4 (Ámbito de aplicación), establece que el ámbito de aplicación de la regulación es tanto para el Estado como para las autonomías; esta regulación supone una auto disposición del poder legislativo central sobre el ordenamiento constitucional, estatal y con reflejo sobre el ámbito autonómico, excediendo de esta manera la delimitación del art. 271 de la CPE.

El art. 7 (Finalidad), expresa las “bases” del Régimen de autonomías: No existe una “reserva constitucional a la ley” para emitir legislación básica que regule el proceso autonómico, exceptuando el art. 297.I.4 de la CPE, que sólo sujeta a la legislación básica la regulación de la distribución de competencias compartidas entre el Estado y las entidades territoriales autónomas. La legislación básica forma parte del bloque de constitucionalidad, la contradicción entre éstas y la normativa autonómica es la que da lugar a esta acción de inconstitucionalidad.

El art. 9.I.3 (Ejercicio de la autonomía), limita y reduce las facultades autonómicas, consagradas en el art. 272 de la CPE, a la sola competencia legislativa, el artículo referido es inconstitucional porque viola los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE, que otorga a las entidades autonómicas la facultad de legislar, fiscalizar, reglamentar y ejecutar las competencias exclusivas establecidas en los arts. 300.I, 302.I y 304.I; asimismo, el aludido artículo omite la referencia a las competencias concurrentes, en las que la facultad reglamentaria y ejecutiva se ejercen simultáneamente con el Estado y las compartidas en las que la legislación de desarrollo corresponden a las autonomías en el orden reglamentario y de ejecución.

El art. 11 (Norma supletoria), constituye una reformulación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal, éste artículo es inconstitucional porque el art. 297.II de la CPE, establece que toda competencia que no esté incluida en ella, será atribuido al nivel central del Estado, la

que podrá transferirla o delegarla por ley, no se refiere a la falta de una norma autonómica, se refiere a la ausencia de una competencia en la Constitución.

b) Alegaciones en contra del Título II de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:  
Base de la organización territorial

Los arts. 14, 15, 16 y 17, regulan la finalidad, conformación, modificación, delimitación territorial y conflictos de límites de la organización territorial, sin que exista reserva de ley en la Constitución Política del Estado, para regular la estructura y organización territorial del Estado en forma “general” a través de una ley marco. Los arts. 269.III y 280.II de la CPE, establecen reserva de ley, sólo para la conformación ordenada y planificada de las regiones autónomas.

c) Alegaciones contra el Título III de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:  
Tipos de autonomía

Los arts. 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36, exceden el contenido del art. 271 de la CPE, al regular aspectos que el Constituyente no previó y que son materias propias de la potestad autónoma de las entidades territoriales autónomas.

d) Alegaciones contra el Título IV de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:  
Procedimiento de acceso a la autonomía y elaboración de estatutos y cartas orgánicas

En el Título IV, no existe reserva de ley expresa para reglamentar el acceso a la autonomía que está regulada en la Constitución. El art. 271 de la CPE, faculta a la Asamblea Legislativa Plurinacional a normar el procedimiento para la elaboración de los estatutos de autonomía y cartas orgánicas, integrándose a la Constitución con materias no autorizadas para ser enmarcadas en una ley marco.

El art. 62, define el contenido mínimo de los estatutos y cartas orgánicas, invadiendo competencias exclusivas de las autonomías, explicándolos sin señalar cuáles son los supuestos constitucionales por los que la Asamblea Legislativa Plurinacional se auto atribuye tal facultad.

El art. 63 (Reforma de estatutos y cartas orgánicas), realiza una reforma de los estatutos y cartas orgánicas de autonomía; sin embargo, no existe reserva legal que autorice a la Asamblea Legislativa Plurinacional incluir dentro una ley enmarcadora, la reforma de los estatutos de autonomía y cartas orgánicas, la Constitución no reconoce un derecho a la reforma o ampliación competencial, el establecimiento del proceso autonómico finaliza con la correspondiente ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, aprobando los estatutos, con la enumeración de las competencias que figuran en los arts. 299.I y II, 300.I, 302.I, 303.I y 304.I.II y III de la CPE.

e) Alegaciones contra el Título V de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:

## Régimen competencial

Alegan de manera general, que el art. 271 de la CPE, da una expresa atribución para regular el procedimiento, para la elaboración de los estatutos de autonomía y cartas orgánicas, pero no faculta dictar un régimen competencial general, menos normas referidas al ámbito competencial exclusivo de las autonomías.

El art. 64 (Competencias de las entidades territoriales autónomas), viola el principio potestativo y sin atribución obliga a las autonomías a asumir las competencias exclusivas, ejecutivas y las reglamentarias, además de aquellas compartidas y concurrentes con el Estado. Las competencias autonómicas son de atribución estatutaria, no legislativa y las competencias del Estado, por su parte no son competencias que estén sobre las competencias autonómicas. No existe relación jerárquica entre el Derecho Estatal y el autonómico aunque esto no signifique olvidar la posición supra ordenadora del primero respecto del segundo.

El art. 66 (Competencias compartidas), reitera, ratifica y confirma, lo establecido en la Constitución Política del Estado, que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene competencia exclusiva para regular por medio de la legislación básica, las competencias compartidas no incluye a las competencias concurrentes y menos a las competencias exclusivas de las entidades autónomas.

El art. 68 (Compatibilización legislativa), otorga a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la potestad de interpretar la Constitución, cuando se presenten disposiciones normativas entre entidades territoriales autónomas, que afecten derechos constitucionales, cuando la función interpretativa y de compatibilización normativa corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, que es la única instancia que resuelve conflictos de competencias entre Estado y las autonomías, como establece el art. 196.II y 202.2 de la CPE.

El art. 69 (Conflictos de competencia), establece la vía conciliatoria, administrativa, a través del Servicio Estatal de Autonomías para resolver los conflictos de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, sólo el Tribunal Constitucional Plurinacional tiene reconocida esa facultad de resolver conflictos de competencias, transferencias, delegaciones o ejercicio de competencia a través del art. 202.2 de la CPE.

El art. 71 (Reserva de la ley), es la reiteración y el reconocimiento tácito de que la ley marco hace “que todo mandato de ley incluido en el texto constitucional implica el ejercicio de exclusividad nacional”, contradictoriamente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, asume potestad legislativa sin reserva legal para inmiscuirse en las competencias autónomas.

El art. 75 (Transferencia), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización transfiere competencias, cuando lo que se traspasaran son servicios, no así competencias al respecto el art. 271 de la CPE, ordena regular únicamente las transferencias y la delegación competencial.

El art. 77 (Información y Participación del Servicio Estatal de Autonomías), establece los criterios a los que han de acomodarse las autonomías y el Estado en orden a las transferencias y delegaciones de servicios de las autonomías.

El art. 79 (Competencias no previstas), atribuye arbitrariamente a leyes sectoriales, facultad constituyente, la otorgación de las competencias es facultad de la Asamblea Constituyente, no del legislativo ordinario.

El art. 80 (Alcance de las competencias), al ser redactado, el legislativo estatal asume arbitrariamente, funciones constituyentes, al determinar que las competencias, asignadas en los arts. 298 a 304 de la CPE, requiere de precisión en el alcance concreto en base a los tipos de competencias establecidas en el art. 297 de la CPE.

El art. 81 (Salud), la Constitución Política del Estado, establece que la definición de las “Políticas del Sistema de Salud”, es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, por lo que no es materia de legislación básica y menos de la ley marco, pero si es una competencia “concurrente”, en lo referente a la gestión del sistema de salud cuya regulación tampoco corresponde a la ley marco, ni a la legislación básica como está establecido en los arts. 271 y 297.I numeral 4 de la CPE, sino a la ley ordinaria.

El art. 82 (Hábitat y vivienda), en lugar de establecer las políticas de vivienda como establece la Constitución, diseña y aprueba un régimen del hábitat y vivienda, las políticas generales de vivienda es competencia exclusiva del Estado, no compartida, por tanto no es sujeto de legislación básica, ni materia de ser regulado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 83 (Agua potable y alcantarillado), las políticas de servicios básicos, es competencia del Estado, no es competencia compartida, por lo que no es sujeto de legislación básica, ni materia a ser regulado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. El art. 298.II.30 de la CPE, faculta al Estado el establecimiento de las políticas de servicios básicos y no la regulación general para todas las entidades territoriales autónomas.

El art. 84 (Educación), la gestión del Sistema de Salud y Educación, es una competencia concurrente y no una competencia compartida, por lo que no es sujeto de legislación básica ni materia de regulación por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 88 (Biodiversidad y medio ambiente), la política general de biodiversidad, es competencia privativa del Estado. A su vez, los residuos industriales y tóxicos, más los proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos al que hace mención el artículo, son competencias concurrentes y no compartidas, por lo que no son sujeto de regulación por legislación básica, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.



El art. 92 (Desarrollo productivo), la Constitución establece que las políticas generales de desarrollo productivo es una competencia exclusiva del Estado, al no ser compartida no es sujeta de legislación básica del Estado.

El art. 94 (Ordenamiento territorial), las políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial, es competencia exclusiva del Estado; en cambio, la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y del uso de suelos, en coordinación con los planes de nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino, es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales, al no constituir competencias compartidas, no son sujeto de legislación básica ni materia regulada por el Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 95 (Turismo), la Constitución Política del Estado, establece que las “políticas” generales de turismo, es competencia exclusiva del Estado; sin embargo, la Constitución no faculta al legislativo estatal establecer el régimen de turismo como lo hace este artículo. No puede adicionar ni integrar el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, como lo hace este artículo, por lo que no es sujeto de legislación básica ni regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 96 (Transportes), los transportes en general, cuando alcancen a más de un departamento, es competencia del Estado, pero el legislador estatal, no puede adicionar ni integrar el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, como lo hace el artículo, por lo que tampoco es competencia compartida y no es sujeto de legislación básica ni materia a ser regulada por le Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 97 (Energía), la política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado, es competencia exclusiva del Estado, al no ser compartida no es sujeto de legislación básica, ni materia a ser regulada, por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 98 (Seguridad ciudadana), es competencia concurrente, al no ser compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado ni materia de regulación.

El art. 100 (Gestión de riesgos y atención a desastres), no está incluida en la Constitución Política del Estado, y si bien en aplicación del art. 297.II de la CPE puede atribuirse al nivel central del Estado, la misma puede ser transferida y delegada por Ley, pero sólo como competencia compartida o concurrente y no como competencia exclusiva como lo hace el artículo.

Refieren que los arts. 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94 y 95 de la LMAD, establecen un marco regulatorio a las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, cuando su potestad constitucional reconocida en los arts. 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36 y 37 de la CPE, es formular políticas.

Los arts. 81 al 100 de la LMAD, invaden atribuciones propias de los gobiernos de las entidades territoriales autonómicas, y facultan al gobierno y a la administración del Estado, dictar órdenes a las autoridades autónomas en el ejercicio de sus propias potestades.

g) Alegaciones contra el Título VII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Coordinación entre el Estado y las entidades territoriales autónomas

El Título VII, incide en el sistema autonómico de distribución de competencias, estableciendo que el Estado sólo tiene la atribución de “Coordinación entre el Estado y la ETAs” (sic), no ofrece bases suficientes ni prevé la diversidad de materias que contiene, tampoco cabe atribuirle carácter “enmarcador” a todo su contenido, ya que excede el marco coordinador, como el art. 121 de la LMAD, cuyos mecanismos e instrumentos de coordinación, son en realidad controles ocultos bajo carácter coordinador, o como el art. 128 de la citada Ley, cuando regula suspensiones sancionatorias “a priori” a las máxima autoridades ejecutivas, sin reserva de ley ni atribución constitucional, en consecuencia, estas normas son inconstitucionales porque vulneran los arts. 128 y 116.I de la CPE.

Los preceptos de los arts. 120 al 137 de la LMAD, referidas a la creación del Consejo Nacional de Autonomías, no responden a principios, ni a fijar directrices propios de una ley marco, sino disposiciones normativas concretas y vinculantes, que prevén habilitaciones genéricas e indefinidas a favor de un órgano estatal y a ser cumplidas por las entidades autónomas sin su consentimiento ni intervención, transgrediendo su derecho de autonomía. El art. 129 de la LMAD, atribuye al Servicio Estatal de Autonomías, la competencia conciliadora previa a las demandas ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, incidiendo en el ámbito competencial autonómico, colocando al precepto en un plano distinto al de la colaboración y coordinación; es decir, el ejercicio de competencias de los Órganos de Autonomías, se ve condicionada a la decisión de otro órgano, al que se atribuye facultades decisorias, invadiendo su esfera de competencia, no se le atribuye una función coordinadora prevista en la Constitución Política del Estado, porque con la función conciliadora, se le impone un mecanismo para la resolución de conflictos no previsto en la norma Constitucional.

Con respecto al art. 132, se impugna el poder de convocatoria y la presidencia de los Consejos de Coordinación Sectorial al Ministro del ramo, establece una relación jerárquica entre la Administración Central y las autonomías. Los Ministros no tienen poder de convocatoria, sobre los miembros de las asambleas legislativas departamentales y consejos municipales, porque no existe relación jerárquica entre estos.

El art. 135.II, obliga a las autoridades de los gobiernos autónomos a presentarse personalmente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, desconociendo la prevalencia del principio de competencia frente al principio de jerárquica, no existiendo la relación jerárquica entre éstos.

El art. 137.III y IV, confunde fiscalización con control gubernamental, porque el art. 299.II.14 de la CPE, atribuye como competencia concurrente al “Sistema de Control Gubernamental”, no la “Fiscalización” que es facultad de las entidades territoriales autónomas, reconocida por los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE.

En conclusión, refieren que, exceptuando los preceptos de los arts. 121.2, 125, 126 y 127, los arts. 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 y 137 de la LMAD, son contrarios a los arts. 271, 272, 277, 281 y 283 de la CPE.

#### h) Alegaciones en contra del Título VIII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Control social

Los arts. 140 y 141 de la LMAD, son contrarios a la Norma Suprema, en lo referente a la autonomía fiscalizadora reconocida en los arts. 272, 277, 281, y 283 de la CPE, toda vez que corresponde a los Estatutos establecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.

#### i) Alegaciones contra el Título IX de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Suspensión temporal y destitución de autoridades electas

El art. 144 de la LMAD, prescribe que los gobernadores, alcaldes, Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) regional, assembleístas departamentales y regionales y concejales municipales de las entidades territoriales autónomas, podrán ser suspendidos de sus funciones temporalmente cuando se dicte en su contra acusación formal. Por una parte el Legislador estatal carece de título competencial específico, que le permite regular esta materia y menos vulnerar derechos humanos y garantías jurisdiccionales. Según el art. 28 de la CPE, no existe suspensión temporal, sino sólo destitución definitiva previa sentencia condenatoria ejecutoriada, por lo que el art. 144 de la LMAD, contradice la norma constitucional señalada. La suspensión temporal transgrede los arts. 28 y 116.I de la CPE, al imponer una sanción previa, como medida cautelar, antes de que exista una sentencia condenatoria ejecutoriada, cuando aún no existen pruebas de cargo válidas y aún no valoradas por el órgano judicial, vulnerando el principio de inocencia.

El art. 145.2 de la misma Ley, establece que la autoridad interina que reemplace a la autoridad democráticamente elegida, será designada de entre los assembleístas y/o concejales, invadiendo competencias propias de la potestad facultativa de autogobierno y autoorganización propia de los estatutos autonómicos. Al imponer una autoridad interina que pertenece al Órgano Legislativo para ejercer una función en el órgano Ejecutivo, aspecto que contradice lo previsto por el art. 12.III de la CPE y modifica tácitamente el art. 28 de la Ley Fundamental, ignorando los procedimientos constitucionales previstos. Solicitando se dicte Sentencia Constitucional declarando la inconstitucionalidad de los preceptos examinados.

#### I.2. Admisión y citaciones

Por AC 0083/2012-CA de 22 de febrero, la Comisión de Admisión de este Tribunal, admitió el recurso planteado por Centa Lothy Rek López y Germán Antelo Vaca, Senadores de la Asamblea Legislativa, ordenando que el recurso y el Auto de Admisión se ponga en conocimiento del Órgano generador de la Ley impugnada, lo cual se cumplió el 10 de abril de 2012 (fs. 74).

### I.3. Alegaciones del personero del órgano que generó la norma impugnada

Por memorial de 2 de mayo de 2012, cursante de fs. 110 a 114 vta., Álvaro Marcelo García Linera, en su condición de Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, formuló sus alegatos en los siguientes términos:

#### I.3.1. Respeto de la inconstitucionalidad del Título I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Inadecuación del contenido de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, con el mandato constitucional. Los hoy accionantes elaboran conceptos, que debe entenderse por legislación básica, de desarrollo y ordinaria, definiciones que nada tiene que ver con la constitucionalidad e inconstitucionalidad de la Ley impugnada, incumpliendo el principio de objetividad de la acción, extremo que hace improcedente su consideración como base para su interposición.

Se afirma en forma contradictoria que respecto al art. 410.II de la CPE, que los estatutos forman parte del Bloque de Constitucionalidad, siendo evidente que los estatutos autonómicos se encuentran en el tercer nivel de jerarquía normativa establecida por debajo de la Constitución Política del Estado.

#### I.3.2. Respeto al vicio de inconstitucionalidad por defecto de competencia de la potestad legislativa del Estado

La Constitución Política del Estado, no puede ser interpretada a partir de la lectura aislada de sus artículos, sino de la comprensión integral de sus mandatos normativos, en este sentido, la creación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se sujeta al art. 271.I y a la Disposición Transitoria Segunda de la CPE, que sustenta su constitucionalidad.

La Asamblea Legislativa Plurinacional, en cumplimiento del art. 271.II de la CPE, está obligada a la creación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sujetándose estrictamente a lo previsto por ella, sin vulnerar sus preceptos, por el contrario elaborando una norma de vital importancia para viabilizar y poner en vigencia el nuevo modelo de Estado autonómico.

#### I.3.3. Respeto de la inconstitucionalidad de la regulación general contenida en los títulos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

i) Alegatos contra el Título I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Sobre el art. 1, se plantea una observación que no tiene que ver con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma señalada.

Respecto el art. 2, en ninguna parte de éste se vulnera el precepto constitucional, por el contrario todo el artículo se sujeta a los arts. 271, 269 al 305 de la CPE.

El art. 3, tampoco es inconstitucional, toda vez que su ámbito de aplicación, desarrolla los parámetros previstos por el Título I, Capítulo I, Parte Tercera de la Constitución Política del Estado en relación a la estructura y organización territorial del Estado. La parte accionante se circunscribe únicamente en el art. 271 de la CPE siendo que la misma establece varias reservas de la ley en materia autonómica entre estas los arts. 297.II, 273, 280.II y 293.

El art. 4, tiene por objeto regular el ámbito de aplicación de la Ley y no el ordenamiento territorial del Estado como señalan los ahora accionantes.

El art. 7, su impugnación no cuenta con sustento constitucional, ya que la Asamblea Legislativa Plurinacional, en correspondencia al art. 271.II de la CPE, dictó una ley marco, no una ley básica.

El art. 8, el alcance normativo de éste, no es realizar una interpretación constitucional como afirman los accionantes.

El art. 9, prevé facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva conforme lo establece la norma fundamental.

El art. 11, el principio de supletoriedad previsto en esta norma, es un principio de derecho autonómico general e implica que ante la ausencia de una norma autonómica se aplicará la norma de nivel central a fin de garantizar la seguridad jurídica, en consecuencia no debe confundirse el principio de prevalencia con el de supletoriedad, toda vez que el primero al que hacen referencia los accionantes implica la aplicación de una norma de nivel central del Estado con preferencia a una norma que emite una entidad territorial autónoma.

ii) Respecto a la inconstitucionalidad del Título II de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Sobre los arts. 14, 15, 16 y 17, el informe presentado fundamenta lo concerniente a la organización territorial y las bases de la organización territorial del Estado, concluyéndose que para la aplicación del art. 271 de la CPE, es necesario establecer una organización territorial para la vigencia del régimen autonómico.

iii) Respecto la inconstitucionalidad del Título III de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

En relación a los arts. 37 al 48, los accionantes, de inicio admiten su constitucionalidad; sin embargo, de forma incoherente pretenden introducir supuestas inconstitucionalidades contra los artículos señalados supra, por lo que éstos deberían identificar la norma inconstitucional y justificar ésta situación, elemento inexistente en este recurso -hoy acción-.

iv) Respetto de la inconstitucionalidad del Título IV de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

El argumento utilizado con relación a este Título por los accionantes no tiene sustento constitucional toda vez que el art. 271.I de la CPE, establece que dicha norma es la encargada de regular el procedimiento para la elaboración de los estatutos y cartas orgánicas. También hacen referencia que la argumentación realizada no corresponde al sistema constitucional boliviano, porque se hace referencia a procesos autonómicos de otros países.

v) Respetto de la inconstitucionalidad del Título V de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Alegan que la Asamblea Legislativa Plurinacional, tendría una potestad limitada para la construcción de una ley respecto al régimen competencial general, pero por tratarse de una ley marco, lógicamente su ámbito de regulación debe ser de carácter general; también hacen referencia a la imposibilidad de dictar un régimen competencial general cuando verse sobre normas referidas al ámbito “exclusivo de las autonomías”, al respecto el art. 271.I de la CPE, es claro y establece un mandato en torno a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sobre transferencias y delegación competencial, como parte de las materias a regularse por esta Ley.

vi) Respetto de la inconstitucionalidad del Título VII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

En éste Título se establece “una coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas”, conforme al art. 271.I de la CPE; sin embargo, los accionantes no observan ni justifican con precisión las normas que entienden como inconstitucionales, y siendo éste un defecto de fondo, hace que la acción sea insostenible.

vii) Respetto a la inconstitucionalidad del Título VIII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Se objeta los arts. 140 y 141 de la citada Ley y refieren que los mismos serian contrarios a la autonomía fiscalizadora, previstas en los arts. 271, 277, 281 y 283 de la CPE, lo cual, es absolutamente ilógico, puesto que el ejercicio del control social a través del principio de transparencia y de la rendición de cuentas que otorga la Norma Suprema a las entidades autónomas, de ninguna manera implica la negación de la facultad fiscalizadora, sujetándose a lo previsto por la Constitución Política del Estado en sus arts. 241 y 242.

#### viii) Respecto a la inconstitucionalidad del Título IX de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

En base al art. 28 de la CPE, se pretende argumentar sobre la suspensión de derechos políticos; sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, no tiene que ver con la suspensión de los derechos políticos, sino con la suspensión del “cargo”, que emerge de un acto del Ministerio Público que es la “acusación formal”. La suspensión de cualquier servidor público, se enmarca en el principio de legalidad, criterio transversal de la función administrativa, cuando un servidor público es sometido a proceso administrativo, como medida precautoria se aplica la suspensión del ejercicio de sus funciones. La suspensión temporal de una autoridad por acusación formal, no constituye una sanción previa, sino una previsión, en función a un hecho procesal penal objetivo; por tanto, no se puede hablar de vulneración del principio de inocencia aludido por los accionantes. La suspensión de una autoridad de acuerdo a lo establecido por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, configura una medida precautoria, que no destituye a la autoridad de su cargo, sino es temporal, a fin de que éste pruebe su inocencia o se ratifique su culpabilidad en proceso penal, de ahí que no se está violando ningún derecho constitucional.

El art. 145.2 de la LMAD establece, frente a la situación de que el cargo no quede acéfalo, asuma una autoridad interina de entre los asambleístas y concejales, es coherente con el art. 286.I de la CPE; consecuentemente, el argumento de inconstitucionalidad es incoherente.

Por lo que en definitiva, pide se declare la constitucionalidad de la Ley 031 de 19 de julio de 2010 -Ley Marco de Autonomías y Descentralización- con relación a los artículos observados como inconstitucionales.

#### I.4. Trámite en el Tribunal Constitucional Plurinacional

Por decreto de 1 de junio de 2012, en aplicación del art. 41 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, se solicitó a la Asamblea Legislativa Plurinacional, fotocopias legalizadas del acta de exposición de motivos y todos los documentos pertinentes a la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, disponiéndose la suspensión del plazo conforme el Acuerdo Jurisdiccional del Pleno del Tribunal Constitucional Plurinacional 002/2011 de 11 de enero, hasta que la documentación sea remitida. Por proveído de 28 de junio de 2012, se solicitó ante la misma Asamblea Legislativa Plurinacional la complementación de documentación consistente en acta de exposición de motivos y todos los documentos pertinentes a la elaboración de la aludida Ley, actas de sección de la Comisión de Organización Territorial del Estado y Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre el tratamiento de la Ley de referencia; grabaciones y transcripciones de las sesiones de la Comisión de Organización Territorial del Estado y Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional, así como la grabación y transcripción de la sesión del Pleno en la que se aprobó el proyecto de la referida Ley; y, las actas de los debates de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En virtud a la remisión de la

documentación realizada por la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional efectuada el 31 de agosto, por decreto de 7 de septiembre de 2012, se admitió la misma y se dispuso la reanudación del cómputo del plazo, pronunciándose la presente Resolución dentro de plazo.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los recurrentes -hoy accionantes- impugnan de inconstitucionales los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 144, y 145.2 LMAD, por ser supuestamente contrarios a los arts. 1, 12, 28, 116.I, 196, 202.2, 271, 272, 275, 277, 281, 283, 294, 297.I numerales 2,3 y 4, 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36 y 37, 299.I, 300.I, 302.I, 304.I y 411 de la CPE. En consecuencia, corresponde a este Tribunal establecer si las infracciones denunciadas son evidentes.

A objeto de realizar el juicio de constitucionalidad de las normas consideradas inconstitucionales, este Tribunal analizará los siguientes tópicos: i) El Estado Plurinacional de Bolivia; ii) Los ejes centrales del Estado Plurinacional con autonomías; iii) El diseño constitucional autonómico; iv) La distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas; v) Los ámbitos de ejercicio competencial; y, vi) El sistema de distribución de competencias en el régimen autonómico.

### II.1. Los caracteres del Estado Plurinacional de Bolivia

Antes de ingresar al análisis del caso, es necesario referirnos al art. 1 de la CPE, norma que textualmente señala que: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

Denominándose Estado Unitario, porque resguarda la integridad del territorio nacional y garantiza la unidad entre los bolivianos; asimismo, es Comunitario porque revaloriza las diversas maneras de vivir en comunidad, sus formas de economía, de organización social, política y la cultura. En este modelo de Estado se instituyen nuevos valores emergentes de la pluralidad y diversidad que caracteriza al Estado boliviano, entre ellos se predica, los principios de solidaridad, reciprocidad, complementariedad, mejor distribución de la riqueza con equidad.

Asimismo, al ser comunitario el Estado asume y promueve como principios éticos -morales, aquellos que rigen la vida en comunidad de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.



De la misma forma se erige como Estado plurinacional, reconociendo la condición de naciones a los pueblos indígena originario campesinos, bajo el concepto integrado de: pueblos y naciones indígena originario campesinos, cuya plurinacionalidad se sustenta en tres pilares fundamentales:

Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (arts. 30, 31 y 32 de la CPE).

Jurisdicción indígena originaria campesina (arts. 190, 191 y 192 de la CPE)

Autonomía indígena originario campesina (arts. 289 al 296 de la CPE).

El reconocimiento de su diversidad y pluralidad ha dado lugar al nuevo pacto de fundar un Estado Unitario, Plurinacional Comunitario basado en la pluralidad y el pluralismo, político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Con pluralismo político, porque reconoce diferentes formas de democracia, la liberal y la comunitaria, y la composición de los poderes del Estado respetando la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Con pluralismo económico, porque reconoce cuatro formas de organización económica: la comunitaria, la estatal, la privada y la social cooperativa. Con pluralismo jurídico, porque reconoce la coexistencia de fuentes jurídicas provenientes de los pueblos indígena originario campesinos, a quienes se les reconoce el ejercicio pleno de su derecho y formas de administración de justicia.

Sobre el particular, la SCP 1422/2012 de 24 de septiembre 2012, refiriéndose a estos caracteres expresó lo siguiente: “Esta refundación, implica el diseño de un nuevo modelo de Estado, el cual se estructura a partir del ‘pluralismo’ como elemento fundante del Estado; en ese orden, la cláusula estructural de la Constitución plasmada en su primer artículo, consagra el pluralismo como el eje esencial de la reforma constitucional, diseño que se encuentra en armonía con el preámbulo de ésta norma suprema.

En base al pluralismo como elemento estructurante del nuevo modelo de Estado, la función constituyente, en mérito a factores históricos, sociológicos y culturales, consolida la protección y efectivo reconocimiento constitucional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, asegurando una real materialización del pluralismo, con la consagración taxativa del principio de ‘libre determinación’ plasmada en el art. 2 del texto constitucional, postulado que asegura una real inclusión de estas colectividades en la estructura del modelo estatal bajo criterios de interculturalidad, complementariedad y a la luz de la doctrina de la ‘descolonización’.

En efecto, a partir de la concepción del pluralismo como elemento fundante del Estado, el modelo de Estado, se estructura sobre la base de derechos individuales y también derechos con incidencia colectiva, pero además, la concepción del pluralismo y la interculturalidad, configuran un diseño de valores plurales rectores destinados a consolidar el vivir bien, en ese orden y al abrigo de la estructura axiomática plasmada en el Preámbulo de la Constitución la interculturalidad, asegura que los valores plurales supremos, se complementen en una sociedad plural e irradien de contenido todos los actos de la vida social, incluidas aquellos

procedimientos o decisiones emanadas de los Pueblos y Naciones Indígenas originarios campesinos”.

Finalmente, el modelo de Estado Plurinacional con autonomías, se edifica en una nueva organización territorial y en una diferente distribución de poder público a nivel territorial, lo que implicará el ejercicio por parte de las entidades territoriales autónomas de atribuciones y competencias que antes pertenecían al nivel central del Estado, por el carácter plurinacional, la estructura del nuevo modelo de Estado plurinacional implica que los poderes públicos tengan una representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas, según normas y procedimientos.

## II.2. Las autonomías nuevo régimen del Estado Plurinacional. Ejes centrales del Estado Plurinacional con autonomías

La Constitución Política del Estado en su art. 1 establece el régimen autonómico, como uno de los cinco pilares fundamentales sobre los que se asienta la construcción del nuevo Estado Plurinacional. Esta normativa define que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

A su vez el art. 2 de la misma Norma Suprema, reconoce el derecho a la autonomía y autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en el marco de la unidad del Estado, normativa que junto a lo previsto en el art. 1 configuran el diseño arquitectónico del Estado Plurinacional con autonomías, a edificarse en el marco del principio de unidad del país, que subyace en los arts. 1 y 2 de la CPE y de manera transversal en toda la Constitución, como elemento articulador de la plurinacionalidad, el pluralismo, la interculturalidad descolonizadora y el régimen autonómico, principio de unidad, que forma parte de los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, según advierte el art. 270 de la CPE (negrillas y subrayado agregadas).

En consecuencia, bajo estas cláusulas normativo constitucionales sobre las que se asienta el Estado Plurinacional con autonomías, se ingresa, conforme señaló la SCP N° 1714 de 1 de octubre“...en un nuevo modelo de Estado compuesto, cimentado en la distribución del poder político con base territorial, en el que se reconoce la existencia de distintos niveles gubernativos en el territorio: un gobierno nacional y varios gobiernos autónomos, con facultades ejecutiva, legislativa, reglamentaria y fiscalizadora, según expresa el art. 272 de la CPE, cuya dinámica en el ejercicio de dichas facultades debe reflejar la característica esencial del nuevo Estado orientado hacia una democratización profunda del poder político que desmantele la centralización caracterizadora del anterior modelo de Estado, toda vez que el diseño autonómico es otro pilar esencial de la nueva ingeniería estatal, de ahí la distribución de competencias otorgando a las entidades territoriales autónomas competencias

exclusivas, concurrentes y compartidas a ser desarrolladas dentro de su jurisdicción territorial”, por tanto -concluye la citada Sentencia Constitucional Plurinacional- la orientación del nuevo Estado Plurinacional con autonomías tiende a descartar las tendencias centralistas y a profundizar en mayor grado y de manera progresiva y gradual, la cláusula autonómica, la misma que debe ser llevada a cabo siempre bajo el principio de unidad e integralidad del Estado” (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

Cabe precisar que en el caso de Bolivia, la orientación a este nuevo Estado compuesto emerge; por un lado, de las demandas históricas de autonomía, libre determinación y autogobierno de los pueblos indígenas, dada su existencia pre colonial; por otro, de las demandas de una mayor descentralización administrativa, política y financiera de los Departamentos, con el objetivo de una efectiva materialización de políticas públicas para la provisión y prestación de los servicios públicos y de mayor acercamiento de las instancias gubernativo administrativas al ciudadano para la respuesta de sus necesidades.

En efecto, los Departamentos y municipios por motivos que responden a una necesidad de descentralización administrativa más profunda, y los pueblos indígenas y los sectores campesinos por motivos que responde a un aislamiento y desconocimiento de sus diferentes culturas y sus estructuras organizativas y normativas generaron la necesidad de un nuevo pacto territorial que se refleja en toda la Tercera Parte de la Ley Fundamental, “Estructura y Organización Territorial del Estado”, configurando el modelo de un Estado Plurinacional Unitario y con Autonomías, con un componente de división territorial del Poder, donde los órganos ejecutivos y los órganos legislativos de los gobiernos subnacionales, forma parte de la distribución y ejercicio del Poder Público, porque se les reconoce cualidad gubernativa.

Consecuentemente, en el marco del Estado Plurinacional con autonomías, la misma encuentra subordinada a la unidad, en tanto que se reconoce que las entidades territoriales se someten a un mismo régimen jurídico, adoptan una organización político-administrativa uniforme y reconocen la supremacía del nivel central del Estado, en procura de mantener la cohesión y la unidad política del territorio, cuya implementación no termina en lo estrictamente establecido en la letra del texto constitucional, por el contrario, el Estado Plurinacional con autonomías constituye un proceso que se encamina a partir del diseño constitucional y se complementará con la legislación, la jurisprudencia y doctrina constitucional que se vaya generando en torno al mismo.

En esta línea de razonamiento, la propia Constitución establece cuatro tipos de autonomías: departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, por lo mismo, cuatro niveles de gobiernos subnacionales, con el objeto de otorgar mayor descentralización administrativa, política y financiera a los de gobiernos autónomos, como respuesta a las demandas de autonomía, libre determinación y autogobierno de los habitantes del territorio nacional y en especial de los pueblos indígena originario campesinos.

En consecuencia, la transformación del Estado boliviano en Estado Plurinacional con autonomías, implica el establecimiento de una nueva estructura y organización territorial y

funcional del Estado, basado en la distribución ordenada de funciones y asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para la óptima ejecución de los fines y funciones del Estado.

### II.2.1. El diseño constitucional autonómico

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española autonomía significa “La potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios”.

En el mismo sentido, el diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Osorio establece que la autonomía comprende: “La potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.

En el caso boliviano, la Constitución Política del Estado en su art. 272, define que “La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (negritas agregadas).

El art. 275 de la misma norma fundamental establece que cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de estatuto o carta orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción constitucional.

Asimismo, cabe destacar que el art. 276 de la Ley fundamental determina que: “Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”.

En este marco constitucional, el constituyente al referirse a la autonomía departamental, establece en el art. 277 de la CPE, que el gobierno autónomo departamental estará constituido por dos órganos:

- 1) Una asamblea departamental con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias.
- 2) Un órgano ejecutivo presidido por una gobernadora o gobernador, elegido por voto democrático.

Con relación a la autonomía regional, la Constitución determina en su art. 280 que:

“I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y

sin trascender límites departamentales, que compartan culturas, lenguas, historia, economía y ecosistemas de cada departamento, se constituirá con un espacio de planificación y gestión.

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

II. La Ley Marco de Autonomías y descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones. Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.

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

Asimismo, respecto a la autonomía municipal la Norma Suprema en su art. 283, refiere que: “El gobierno autónomo municipal está constituido por un Consejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde”.

A su vez el art. 284 de la CPE establece:

“I. El Concejo Municipal estará compuesto por concejales y concejalas elegidas y elegidos mediante sufragio universal.

II. En los municipios donde existan naciones y pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal.

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

IV. El Consejo Municipal podrá elaborar el proyecto de Carta Orgánica, que será aprobado según lo dispuesto por esta Constitución”.

Finalmente, el art. 289 de la CPE, desarrolla el contenido de la autonomía indígena originaria campesina: “La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

Por su parte, el art. 290 de la CPE, determina que:

“I. la conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley”.

Del marco constitucional señalado es posible concluir que la autonomía en Bolivia se encuentra diseñada como la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial - departamental, municipal, regional, indígena originario campesina-, cada una de ellas con rango constitucional e igualdad jerárquica entre las entidades territoriales autónomas. Con elección directa de sus autoridades, administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas, cuyo ejercicio se encuentra subordinado al marco de la unidad del Estado.

De otro lado, cabe señalar que el Constituyente ha previsto, tanto a las cuatro entidades territoriales autónomas, como al nivel central, la distribución de competencias establecidas en un catálogo competencial que se encuentra desarrollado en los arts. 298 al 304 del texto constitucional.

#### II.2.2. Principios rectores del régimen autonómico

Para la comprensión del régimen autonómico, nuestra Constitución en su art. 270, estableció principios rectores de la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, mismas que también fueron desarrolladas en el art. 5 de la LMAD, conforme a lo siguiente:

“1. Unidad.- El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado.

2. Voluntariedad.- Las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las ciudadanas y ciudadanos de las entidades territoriales, ejercen libre y voluntariamente el derecho a acceder a la autonomía de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley.

3. Solidaridad.- Los gobiernos autónomos actuarán conjuntamente con el nivel central del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la coordinación y cooperación permanente entre ellos y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos.

4. Equidad.- La organización territorial del Estado, el ejercicio de competencias y la asignación de recursos, garantizarán el desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de

oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana.

5. Bien Común.- La actuación de los gobiernos autónomos se fundamenta y justifica en el interés colectivo, sirviendo con objetividad los intereses generales en la filosofía del vivir bien, propio de nuestras culturas.

6. Autogobierno.- En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado.

7. Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.- Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales.

8. Igualdad.- La relación entre las entidades territoriales autónomas es armónica, guarda proporción, trato igualitario y reciprocidad entre ellas, no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí.

9. Complementariedad.- El régimen de autonomías se sustenta en la necesaria concurrencia de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos, dirigidos a superar la desigualdad e inequidad entre la población y a garantizar la sostenibilidad del Estado y de las autonomías.

10. Reciprocidad.- El nivel central del Estado, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas regirán sus relaciones en condiciones de mutuo respeto y colaboración, en beneficio de los habitantes del Estado.

11. Equidad de Género.- Las entidades territoriales autónomas garantizan el ejercicio pleno de las libertades y los derechos de mujeres y hombres, reconocidos en la Constitución Política del Estado, generando las condiciones y los medios que contribuyan al logro de la justicia social, la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad e integralidad del desarrollo en las entidades territoriales autónomas, en la conformación de sus gobiernos, en las políticas públicas, en el acceso y ejercicio de la función pública.

12. Subsidiariedad.- La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera.

Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad. El Estado es el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos.

13. Gradualidad.- Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades.

14. Coordinación.- La relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos constituye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social.

El nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos.

15. Lealtad Institucional.- El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen, promoviendo el diálogo en torno a las medidas susceptibles de afectarles negativamente, y facilitando toda información pública necesaria para su mejor desempeño; respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas.

16. Transparencia.- Los órganos públicos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable. Comprende también el manejo honesto de los recursos públicos.

17. Participación y Control Social.- Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las normas aplicables.

18. Provisión de Recursos Económicos.- Es la responsabilidad compartida de los órganos públicos en la determinación de la fuente de recursos y la asignación de los mismos para el ejercicio de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado. Toda nueva transferencia o asignación de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Constitución Política del Estado, no debe ser entendida únicamente de manera formal, como reguladora de fuentes del Derecho y de la distribución del ejercicio del poder entre los Órganos estatales, sino como la norma suprema, fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico, que contiene los principios, valores, derechos fundamentales y garantías constitucionales, que son la base para el cumplimiento de los fines del Estado por parte de los Órganos de Poder. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas se convierten en pautas de interpretación para el intérprete constitucional al momento de interpretar las



normas concernientes al régimen autonómico, pues estos principios complementados con el resto de la base principista axiológica de la Constitución, se constituyen en los pilares sobre los que se construiría el Estado Unitario Plurinacional con autonomías.

### II.3. La distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas

Para una mejor comprensión, es importante precisar que en el régimen autonómico se entiende por competencia a la titularidad de atribuciones ejercitables por los diferentes niveles de gobierno respecto de las materias determinadas por la Constitución.

El art. 6.II numeral 4 de la LMAD, define competencia señalando que: “Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”, lo que supone que la competencia debe ser ejercida únicamente por el nivel de gobierno al cual la Constitución Política del Estado le ha asignado la titularidad de la misma.

En el marco de referencia se entiende por ejercicio competencial al “proceso a través del cual las competencias asignadas (por la CPE) son materializadas como políticas públicas para la provisión y prestación de determinados servicios públicos” (Cfr. CHÁVEZ 2012).

#### II.3.1. Los ámbitos de ejercicio competencial

De acuerdo con la Constitución la competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente y compartida (art. 297 de la CPE), y conforme se infiere del diseño constitucional efectuado para las diferentes autonomías (arts. 272, 298 y ss. de la CPE), el ejercicio competencial se desarrolla a partir de tres ámbitos de identificación: i) El ámbito jurisdiccional; ii) El ámbito material; y, iii) El ámbito facultativo.

i) El ámbito jurisdiccional. Se refiere a que la competencia que le haya sido asignada a un nivel de gobierno por el sistema de distribución competencial de la Constitución, deberá ser ejercido únicamente en la jurisdicción que dicho nivel de gobierno administra y gobierna. Así lo establece la Constitución en su art. 272, al señalar que los órganos de gobierno autónomo ejercerán las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

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

Sobre este particular cabe precisar que el Constituyente boliviano usó una técnica de distribución mucho más compleja que un mero reparto de materias, pues algunas competencias son imbricaciones y superposiciones de varias materias sobre las cuales el

nivel de gobierno titular deberá circunscribir sus actuaciones o su ejercicio competencial.

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

La SCP 1714/2012 de 1 de octubre refiriéndose a estas facultades señaló lo siguiente:

“1. Facultad legislativa. El término facultad entendido como un poder de hacer, expresa en el ámbito legislativo la potestad de los órganos representativos de emitir leyes de carácter general y abstracto, cuyo contenido es normativo sobre determinada materia. En su sentido formal, este acto de emitir leyes debe provenir de un ente u órgano legitimado, es decir, representativo: Asamblea Legislativa Plurinacional o en su caso, los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas con potestad de emitir leyes en las materias que son de su competencia. Cabe destacar, que esta potestad legislativa para las entidades territoriales - con excepción de la autonomía regional- no se encuentra reducida a una facultad normativo-administrativa, dirigida a la promulgación de normas administrativas que podrían interpretarse como decretos reglamentarios, pues esta interpretación no sería acorde al nuevo modelo de Estado compuesto, donde el monopolio legislativo ya no decanta únicamente en el órgano legislativo del nivel central, sino que existe una ruptura de ese monopolio a favor de las entidades territoriales autónomas en determinadas materias. Precisamente este es el cambio establecido por la Constitución cuando en su art. 272, otorga a las entidades territoriales autónomas el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones a través de sus gobiernos autónomos. Así, en el caso de la autonomía departamental, la facultad legislativa es la potestad de la asamblea departamental para emitir leyes departamentales en el marco de sus competencias exclusivas y leyes de desarrollo departamental en el marco de sus competencias compartidas.

2. Facultad reglamentaria. Entendida como la potestad de emitir normas reglamentarias para la aplicación de una ley, es decir, la que compete para completar la aplicación de las leyes. En efecto, esta facultad tiene por finalidad la emisión de reglamentos, entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos por autoridad competente, que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula. En este contexto, tanto la facultad legislativa como reglamentaria, emiten normas, sin embargo, la facultad reglamentaria se rige dentro de las líneas y contenidos establecidos por la ley, con la finalidad de su aplicación. En el caso de las entidades territoriales autónomas, esta facultad reglamentaria es ejercida por el órgano ejecutivo de la entidad territorial autónoma respectiva con relación a las leyes que se emitan. Esta facultad se justifica porque el órgano ejecutivo, es el que conoce de las capacidades económicas, presupuestarias, institucionales y recursos reales que se tiene para ejecutar la

ley, por tanto, a través de la facultad reglamentaria se delimita con mayor precisión la forma y los recursos con los cuales se podrá aplicar la ley.

3. Facultad ejecutiva. Referida a la potestad de administrar la cosa pública, en el caso de las entidades territoriales autónomas será en el marco de las competencias exclusivas, compartidas o concurrentes. Esta facultad requiere de funciones técnicas y administrativas, para ejecutar la ley y las normas reglamentarias. Entonces, respecto de esta facultad el órgano ejecutivo ya sea del nivel central como de los gobiernos autónomos está encargado de toda la actividad administrativa, de la gestión pública en el ámbito de sus competencias.

4. Facultad fiscalizadora. Esta facultad se encuentra introducida por el art. 272 de la CPE, cuando confiere a los gobiernos autónomos las facultades legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora. Esta facultad tratándose de las entidades territoriales corresponde a la asamblea legislativa del gobierno autónomo correspondiente para controlar al órgano ejecutivo del mismo. Así en la autonomía departamental es ejercida por la asamblea departamental respecto del órgano ejecutivo en la gestión pública y el manejo de los recursos departamentales.

5. Facultad deliberativa. Es la capacidad de debatir y tomar decisiones sobre asuntos de interés de forma consensuada por los miembros de los entes legislativos correspondientes, es decir, respecto de la autonomía departamental por los miembros de la Asamblea departamental respecto de asuntos de interés departamental”.

En el contexto señalado, es posible concluir que la distribución de competencias realizada por la Constitución se efectúa en relación a materias como salud, educación, transporte, etc., pero también con relación a las facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) que los niveles de gobierno deben ejercer en función de cada tipo de competencia (privativa, exclusiva, compartida y concurrente) y dentro de su jurisdicción, ello supone que la distribución competencial, sustentada en los principios rectores del régimen autonómico señalados supra, lleva consigo un alto grado de corresponsabilidad, teniendo en cuenta que la cesión de atribuciones y competencias del nivel central hacia los gobiernos autonómicos o subnacionales se encuentra orientada a beneficiar a los ciudadanos con una administración pública más efectiva y más cercana.

### II.3.2. Del sistema de distribución de competencias en el régimen autonómico

Conforme se ha señalado la configuración del Estado boliviano en un Estado Plurinacional con autonomías, implica el establecimiento de nueva estructura y organización territorial y funcional del Estado, basado en la distribución ordenada de funciones y asignación de competencias entre varios niveles de gobierno, para una óptima ejecución de políticas públicas.

En ese sentido, la Constitución Política del Estado, en la Tercera Parte, Capítulo Octavo, delimita la distribución de competencias, efectivizando un sistema de reparto del poder

político y administrativo entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

Así, de conformidad con el art. 297 de la CPE se establecen cuatro tipos de competencias, que se encuentran definidas en el parágrafo I de dicha norma constitucional, conforme a lo siguiente:

**Competencias privativas.** “Aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado”.

De acuerdo con el mandato constitucional, en las competencias privativas únicamente el nivel central del Estado es el titular de las tres facultades; es decir, el nivel central: elabora la ley, a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, reglamenta la ley y ejecuta la competencia a través del Órgano Ejecutivo. Ninguna de las facultades puede ser transferida ni delegada a otro nivel de gobierno.

**Competencias exclusivas.** “Aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas”.

Lo precedentemente definido por la Constitución, supone que un nivel de gobierno, ya sea el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas, tienen la titularidad de todas las facultades: legislativa, ejecutiva y reglamentaria, es decir, elabora la ley (órgano deliberativo), reglamenta la ley (órgano ejecutivo) y ejecuta la competencia (órgano ejecutivo), pudiendo transferir o delegar la reglamentación y la ejecución a otro nivel de gobierno.

**Competencias concurrentes.** “Aquellas donde la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”. Esto supone que el nivel central del Estado tiene la titularidad sobre la facultad legislativa, por lo tanto, elabora la ley a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en tanto que la titularidad de la facultad reglamentaria y la facultad ejecutiva corresponde a las entidades territoriales autónomas.

**Competencias compartidas.** “Aquellas en las que el nivel central del Estado elabora una ley básica (Asamblea Legislativa Plurinacional), sobre la cual las entidades territoriales autónomas elaboran la legislación de desarrollo (órganos deliberativos) de acuerdo a su característica y naturaleza...”, ley que debe estar sujeta a los preceptos que establece la ley básica, porque ésta contiene, los principios y regulación general sobre la materia, es decir, que este tipo de competencia tiene una titularidad compartida sobre la facultad legislativa, pues tanto el nivel central del Estado como las entidades territoriales autónomas son corresponsables de la legislación integral de este tipo de competencia. La reglamentación y ejecución es titularidad de las entidades territoriales autónomas, las mismas que deberán ejercerse bajo el marco legislativo desarrollado.

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

Competencias privativas del nivel central (art. 298.I de la CPE, con veintidós competencias).

Competencias exclusivas del nivel central del Estado (art. 298.II de la CPE con treinta y ocho competencias).

Competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (art. 299.I de la CPE, con siete competencias).

Competencias concurrentes ejercidas por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autonómicas (art. 299.II de la CPE, con dieciséis competencias).

Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales (art. 300.I de la CPE, con treinta y seis competencias).

Competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos (art. 302.I de la CPE, con cuarenta y tres competencias).

Competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.I de la CPE, con veintitrés competencias).

Competencias compartidas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.II de la CPE, con cuatro competencias)

Competencias concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.III de la CPE, con diez competencias).

De este catálogo competencial, cabe advertir que la Constitución no establece competencias para las autonomías regionales pues de conformidad con lo previsto en el art. 280 de la CPE: “Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental”.

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

El análisis de estas competencias se realizará en función a los extremos cuestionados en esta

demanda cuando se realice el test de constitucionalidad.

#### II.4. El régimen autonómico y los tipos de legislación señalados por la Constitución

Bajo el nuevo régimen del proceso autonómico, y concretamente del texto constitucional se advierte una nueva tipología de las leyes que merece una referencia para el análisis del juicio de constitucionalidad, la misma que se extrae del análisis sistémico de la Constitución:

En efecto, la Constitución hace referencia a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, conforme se infiere de su art. 271. A su vez el art. 275, hace referencia a los estatutos y cartas orgánicas como normas institucionales básicas de las entidades territoriales, y el párrafo I del art. 297, se refiere a la legislación básica y la legislación de desarrollo como parte del ejercicio del tipo de competencia compartida, y finalmente el art. 410.II de la misma Norma Suprema se refiere a las leyes nacionales, legislación departamental, municipal e indígena.

De lo precedentemente señalado, se establece la siguiente tipología constitucional en virtud del nuevo régimen autonómico:

Norma Fundamental o Suprema (art. 410 de la CPE).

Ley marco (art. 271 de la CPE).

Leyes nacionales (art. 410 de la CPE).

Normas institucionales básicas (estatutos y cartas orgánicas art. 245 de la CPE).

Legislación básica y legislación de desarrollo, como parte del ejercicio del tipo de competencia compartida (art. 297.I.4 de la CPE).

Legislación departamental, municipal e indígena (arts. 297.I.2 y 410.II de la CPE).

En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una norma vertebral de un sistema autonómico diseñado a partir de cuatro tipos de autonomías, que configuran una sistema de gestión y administración del Estado complejo, cuestión que hace ineludible y necesaria una ley marco que permita un funcionamiento armónico del Estado compuesto planteado por el Constituyente, cual es el Estado Unitario Plurinacional con autonomías, máxime si los principios de unidad y de autogobierno no deben ser entendidos como equidistantes o contrapuestos, sino complementarios y convergentes.

Ahora bien, en lo que respecta a la legislación básica, debe señalarse que ésta no está prevista para regular cualquier sector o materia, por el contrario, únicamente se desarrollará legislación básica y legislación de desarrollo sobre las siete competencias compartidas establecidas en el art. 299.I de la CPE, referidas al régimen electoral departamental y municipal, servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y azar, relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

En tal sentido, cuando la norma se refiere a legislación básica, ésta es comprensiva únicamente de la competencia compartida, en este sentido, se entiende que el nivel central del Estado no podrá agotar la legislación de la competencia compartida, sin dejar ninguna actuación para la legislación de desarrollo, por cuanto en esta clase de competencias existe una doble titularidad en la facultad legislativa.

Con este orden de ideas, los estatutos y cartas orgánicas son normas básicas institucionales en las cuales se debe contemplar el andamiaje institucional de la entidad territorial autónoma, las atribuciones de los órganos y las autoridades de las mismas, los parámetros sobre cómo se ejercerá la gestión y administración pública de su jurisdicción, las competencias asignadas por la Constitución sobre las cuales deberá enmarcarse la gestión de las entidades territoriales, los mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno, los procedimientos para la reforma de la norma básica institucional, entre otros aspectos.

Asimismo, es importante puntualizar que el párrafo II del art. 410 de la CPE, al establecer la jerarquía normativa, no determina una escala respecto de los diferentes tipos de leyes, ni un orden jerárquico respecto a la leyes al determinar en el mismo nivel a las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena, con el advertido que la Norma Suprema establece que la aplicación de las normas jurídicas se realizará de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales autónomas.

## II.5. Del juicio de constitucionalidad

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 144 y 145.2 de la LMAD, por infringir las normas de los arts. 1, 12, 28, 116.I, 196, 202 numeral 2, 271, 272, 275, 277, 281, 283, 294, 297.I numerales 2, 3 y 4; 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36, 37, 299.I, 300.I, 302.I, 304.I y 411 de la CPE.

### II.5.1. Análisis sobre el objeto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

“Artículo 2. (OBJETO). La presente Ley tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305”.

Los recurrentes -hoy accionantes- señalan, que este artículo excede lo regulado en la Constitución Política del Estado, porque ésta no autoriza regular el régimen de autonomías como está explicado en el art. 2 de la LMAD, al haber la Norma Suprema en el art. 271, definido concretamente las materias objeto de dicha Ley, existe una exclusión tácita justificada para que otras materias puedan ser objeto de regulación o desarrollo normativo; agregan, que también en este artículo se regulan las bases de la organización territorial del Estado comprendidos en los art. 269 al 305 de la CPE, sin que exista reserva legal en la

Constitución que autorice emitir las “bases” pretendidamente “generales” de la organización territorial, no es posible establecer las “bases de la organización territorial del Estado” con carácter general.

Para ingresar al análisis del presente artículo, es conveniente en primer término establecer el concepto de Régimen, en ese sentido podríamos decir que: RÉGIMEN, procede del latín régimen y permite hacer referencia al sistema político y social que rige en un determinado territorio. Por extensión, el término nombra al conjunto de normas que rigen una actividad o una cosa.

Por su parte el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio señala que la palabra RÉGIMEN comprende “el sistema de gobierno, manera de regir o regirse. Normas o prácticas de una organización cualquiera, desde el Estado hasta una dependencia o establecimiento particular”.

Conforme al concepto vertido de régimen, éste comprende un conjunto de normas que rigen una actividad, en este caso las normas autonómicas, comprende un régimen autonómico que se encuentra diseñado en la Tercera Parte de la Ley Fundamental, arts. 269 al 305 de la CPE.

En esta perspectiva, el art. 271 de la CPE, establece que:

“I. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

En tal sentido, es necesario destacar que la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, al margen de contemplar una reserva de ley para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, contempla adicionalmente otras veintiocho reservas de ley, legislación que permitirá implementar el nuevo modelo de Estado, y si bien es evidente que el texto constitucional no hace referencia al tipo de ley al que hace alusión la “reserva de ley”, se entiende por ésta “la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador tiene que ser en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico” (Miguel Carbonell-2005).

En esta perspectiva, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el art. 71, señala que: “todo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su



respectiva legislación”, normativa que tiene estrecha relación y concordancia con el art. 410.II de la CPE, que condiciona la aplicación de la norma, además de la jerarquía normativa, al ámbito de las competencias de las entidades territoriales autónomas, es decir, que sobre las competencias de las entidades territoriales autónomas el nivel central del Estado no está facultado para legislar, pero en aquello que no es competencias de las entidades territoriales autónomas, el nivel central del Estado tiene la obligación de hacerlo para para garantizar la seguridad jurídica.

Consecuentemente, la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado norma de manera primaria el pacto territorial constitucional al que se llegó en la Asamblea Constituyente, por lo que sus contenidos son referentes a la organización territorial, a las autonomías y descentralización, elementos que son integralmente relacionados entre sí; entendiéndose a la autonomía como un modelo de Estado que es transversal en las cinco partes que conforman la norma fundamental, por lo tanto, el mandato del art. 271 de la CPE, carece de un carácter interpretativo restrictivo, por lo mismo debe ser entendido como un mandato que establece unos contenidos mínimos para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una Ley que regula la organización territorial, la autonomía y la descentralización, por lo que las veintiocho reservas de ley contempladas en la Constitución, deberán ser desarrolladas por una ley en sentido formal, lo que no prohíbe que varias de esas reservas de ley puedan ser reguladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, máxime si se toma en cuenta que en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución las temáticas a ser desarrolladas por el art. 271 de la CPE, suponen contenidos mínimos que deben ser regulados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en virtud de las veintiocho reservas de ley que contiene la Tercera Parte de la Norma Fundamental.

En este orden de ideas, la misma Constitución Política del Estado en la Tercera Parte, Título I, determina la Estructura Organización Territorial del Estado, disponiendo que dicha organización será regulada mediante una ley, por lo mismo, no existe impedimento a que una ley marco regule los otros aspectos señalados y contemplados bajo reserva de ley en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, en la medida que se constituye en una norma vertebral de un sistema autonómico diseñado a partir de cuatro tipos de autonomías, que configuran una sistema de gestión y administración del Estado complejo, cuestión que hace ineludible y necesaria una ley marco que permita un funcionamiento armónico del Estado compuesto planteado por el Constituyente, cual es el Estado Unitario Plurinacional con autonomías, por lo que no se advierte en el art. 2 de la LMAD la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.2. Sobre el alcance del art. 3 de la LMAD

“Artículo 3. (ALCANCE). El alcance de la presente Ley comprende lo siguiente: bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes

competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas”.

Los ahora accionantes denuncian de inconstitucional el artículo en análisis porque excedería la delimitación taxativa del art. 271 de la CPE, toda vez que este artículo sólo autoriza regular las disposiciones normativas de las autonomías en relación con las mencionadas materias, además, refieren que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no puede enmarcar todo el proceso autonómico por carecer el legislador estatal de potestad constitucional.

En el análisis del art. 2 de la LMAD, se estableció que el régimen autonómico comprende todo lo regulado desde el art. 269 al 305 de la CPE, de ello se debe expresar que regula todo lo que comprende las autonomías; entonces, desde ese punto de vista la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en especial su art. 3, enmarca como ser las bases de la organización territorial del Estado que se encuentran desarrollados desde el art. 269 al 305 de la Norma Suprema, los tipos de autonomías desarrolladas en los arts. 277, 280, 283 y 289 de la Ley Fundamental, el procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas que se encuentra regulado en el art. 275 de la CPE, los regímenes competencial económico financiero en el art. 271 de la Norma Suprema, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas misma que se encuentra también inserto en el art. 271.I y finalmente el marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas también inserta en el art. 271 de la CPE; es decir, todo lo enmarcado en el art. 3 de la LMAD, encuentra su sustento no sólo en el art. 271 de la Ley Fundamental, sino también en otras, por ello cabe aclarar que al tener apoyo en las normas constitucionales no contradice lo establecido en la Constitución y por ende no puede ser inconstitucional.

Asimismo, se recuerda que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una norma cualificada que regula las autonomías y descentralización. En este orden de una lectura literal del art. 271.I de la CPE, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización sólo debería regular los cuatro aspectos establecidos por dicha normativa constitucional; sin embargo -se reitera nuevamente- que dentro de la interpretación constitucional no cabe únicamente la interpretación literal, por el contrario este Tribunal se encuentra sujeto a los cánones de interpretación constitucional propios de la hermenéutica constitucional que se encuentra establecidos en el art. 196.I de la CPE, de tal forma que la lectura de los preceptos constitucionales no puede ser realizada en forma aislada conforme realizan los accionantes, sino de manera sistemática, que encuentre la armonía y unidad de la Constitución, criterio de interpretación constitucional de estricta observancia por el intérprete constitucional.

Por otro lado, cabe precisar que los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas, no constituyen parámetro de control para ninguna ley del nivel central del Estado, menos para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que tiene mandato expreso de la Constitución para regular determinadas cuestiones del régimen autonómico. La reserva de ley establecida

en un estatuto o una carta orgánica deberá circunscribirse a una de sus competencias exclusivas o compartidas, o respecto de algún ámbito directamente relacionado con la naturaleza de la entidad territorial autónoma o de la gestión pública misma, y deberá concluir en una ley de ese nivel de gobierno con aplicación en su jurisdicción. En ese marco, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no necesita de autorización expresa de los estatutos autonómicos que fueron aprobados en el proceso preconstituyente, para regular cuestiones referentes al régimen autonómico, pues la única norma facultada para ello es la Constitución.

### II.5.3. Sobre el ámbito de aplicación del art. 4 de la LMAD

“Artículo 4. (ÁMBITO DE APLICACIÓN). La Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene como ámbito de aplicación a los órganos del nivel central del Estado y a las entidades territoriales autónomas”.

Denuncian los ahora accionantes, que lo regulado en este artículo supone una auto disposición del “Poder Legislativo Central” sobre el ordenamiento constitucional, estatal y con efecto reflejo sobre el ámbito autonómico.

La alegación de los accionantes resulta incongruente e impreciso, careciendo de fundamentación sostenible; sin embargo, conforme al tipo de interpretación aplicable al caso es conveniente aclarar la diferenciación entre los términos aplicación y disposición.

Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, el término APLICACIÓN significa “Atribución o imputación de dicho o hecho. Ejecución de una Ley. Imposición de sanción o castigo”.

A su vez el término DISPOSICIÓN, significa “Aptitud para cumplir un fin. Orden o mandato. Resolución, fallo o decisión de un Tribunal. En derecho procesal, acto de las partes al cual reconoce la ley influencia en la resolución de algún punto del juicio”.

De las definiciones descritas, se advierte que los accionantes, en su alegación respecto a la inconstitucionalidad del art. 4 de la LMAD, usaron el término “regulación” al referirse al ámbito de aplicación, usando ambos términos como sinónimos, pese a que ambas tienen una acepción distinta, de donde se extrae que los accionantes confundieron los términos toda vez que el artículo en análisis se refiere al ámbito de aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y no así a ninguna regulación.

Conforme a lo expresado, se tiene que no se puede presumir que exista una auto disposición del poder legislativo central sobre el ordenamiento constitucional, toda vez que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula materia autonómica y de descentralización, materias que definitivamente afectan y hacen al nuevo modelo de Estado Plurinacional con autonomías, y por tanto aplican, a todas las instancias de gestión y administración pública del Estado, que tienen cualidad gubernativa y forman parte de la administración del Estado

Plurinacional.

#### II.5.4. Sobre la finalidad del art. 7 de la LMAD

“Artículo 7. (FINALIDAD).

El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.

Los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los siguientes fines:

Concretar el carácter plurinacional y autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial.

Promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.

Garantizar el bienestar social y la seguridad de la población boliviana.

Reafirmar y consolidar la unidad del país, respetando la diversidad cultural.

Promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma.

Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, naciones, pueblos y las comunidades en su jurisdicción.

Preservar, conservar, promover y garantizar, en lo que corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción.

Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad, sin discriminación y explotación, con plena justicia social y promoviendo la descolonización.

Promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución Política del Estado y la ley”.

Este artículo es demandado de inconstitucional, porque según los hoy accionantes no existe una reserva constitucional para emitir legislación básica que regule el proceso autonómico, exceptuando el art. 297.I.4 de la CPE.

Sobre el particular corresponde señalar que los ahora accionantes confunden la reserva legal instituida en el 271 de la CPE y el 297.I numeral 4 de la misma Norma Fundamental, por lo que cabe reiterar que esta última disposición es una reserva constitucional para que se emita

legislación básica por el nivel central del Estado que regule únicamente las competencias compartidas establecidas en el art. 299.I de la CPE referidas al régimen electoral departamental y municipal, servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y azar, relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

En tanto que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una norma vertebral del proceso autonómico, que tiene el mandato constitucional previsto en el art. 271 de la CPE, de regular sobre autonomía y descentralización, por lo que puede enunciar en sus preceptos los fines de la autonomía.

De esta manera, el art. 7 de la LMAD desarrolla los fines de cada uno de los cuatro tipos de autonomía reconocidos por la CPE, los cuales se encuentran enmarcados en los mandatos constitucionales.

De otro lado, el contenido expresado en el art. 7 de la LMAD, encuentra compatibilidad con los postulados constitucionales sobre los fines y funciones del Estado, previstos en el art. 9 de la CPE, así como de lo previsto en el art. 1 y 2 de la Norma Fundamental en el marco del Estado Plurinacional con autonomías, la autonomía se encuentra subordinada a la unidad, en tanto que se reconoce que las entidades territoriales se someten a un mismo régimen jurídico, adoptan una organización político-administrativa uniforme y reconocen la supremacía del nivel central del Estado, en procura de mantener la cohesión y la unidad política del territorio, por lo que tampoco se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.5. Sobre el art. 9 de la LMAD

“Artículo 9. (EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA).

La autonomía se ejerce a través de:

La libre elección de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos.

La potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.

La facultad legislativa, determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo.

La planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.

El respeto a la autonomía de las otras entidades territoriales, en igualdad de condiciones.

El conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables.

La gestión pública intercultural, abierta tanto a las diferentes culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como a las personas y colectividades que no

comparten la identidad indígena.

En el caso de la autonomía indígena originaria campesina, el ejercicio de la potestad jurisdiccional indígena, en el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes que la regulen.

En el caso de la autonomía regional, el ejercicio de sus competencias está sujeto a la legislación de las entidades territoriales que se las transfieran o deleguen”.

Los ahora accionantes alegan que el art. 9.I numeral 3, limita y reduce las facultades autonómicas consagradas en el art. 272 de la CPE a sólo la facultad legislativa, por ello se lo demanda de inconstitucional, porque supuestamente viola los arts. 272, 277, 281 y 283 de la Norma Suprema, que otorga a las entidades autonómicas facultades de legislar, fiscalizar, reglamentar y ejecutar las competencias exclusivas definidas en los arts. 300.I, 302.I y 304.I del texto constitucional.

Por otra parte, refieren que omite la referencia a las competencias concurrentes y compartidas; asimismo, agregan que este artículo es contradictorio con el art. 6 núm. 3) de la propia LMAD.

En primer término, es conveniente partir de lo que establece el art. 272 de la CPE, respecto a la autonomía, norma constitucional que establece: “La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”.

Por su parte el art. 6.II numeral 3 de la LMAD, define a la autonomía de la siguiente manera: “Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimiento establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la Ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa”.

Si bien el art. 9.I numeral 3 de la LMAD, refiere que la autonomía se ejerce a través de la facultad legislativa, determinando así las políticas estratégicas de los gobiernos autónomos, se debe dejar establecido que dicho artículo contiene dos párrafos, ocho incisos que guardan estrecha relación entre sí, no pudiendo realizarse la observación con relación a un inciso sin considerar que el artículo en análisis conforma un todo que guarda estrecha relación.

También cabe referir que el artículo demandado de inconstitucional, si bien hace referencia únicamente a la facultad legislativa, las demás facultades extrañadas por los accionantes como ser la deliberativa, fiscalizadora, ejecutiva incluyendo la legislativa, se encuentran desarrolladas con precisión desde el art. 30 al 41 de la LMDA, conforme lo establecido en los arts. 277, 281 y 283 de la CPE, por lo expuesto, no se establece una reducción de las facultades señaladas en el art. 272 de la CPE, como ser el ejercicio de las facultades reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, toda vez que ellas están consignadas en las competencias de las entidades territoriales autónomas, establecidas en los arts. 297 al 305 de la Norma Suprema.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, garantiza el ejercicio de la autonomía a través de la libre elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos conforme a la norma constitucional citada, por lo que el artículo en análisis no es inconstitucional.

#### II.5.6. Sobre el art. 11 de la LMAD

“Artículo 11. (NORMA SUPLETORIA).

El ordenamiento normativo del nivel central del Estado será, en todo caso, supletorio al de las entidades territoriales autónomas. A falta de una norma autonómica se aplicará la norma del nivel central del Estado con carácter supletorio.

Los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en ejercicio de sus competencias” (negritas agregadas).

Los ahora accionantes refieren que este artículo constituye una reformulación de la “cláusula de prevalencia del Derecho Estatal”, toda vez que el art. 297.II de la Ley Fundamental, señala que: “Toda competencia que no esté incluida en ella, será atribuida al nivel central del Estado, la cual podrá transferirla o delegarla por ley”, alegan que no hace referencia a la falta de una norma autonómica.

El art. 297.II de la CPE, refiere lo siguiente: “Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución, será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”.

Esta norma constitucional hace referencia a aquella competencia que no está incluida en la Constitución; sin embargo, el art. 11 de la LMAD, hace referencia a la falta de norma autonómica en las entidades territoriales autonómicas, aspectos totalmente distintos que no guardan ninguna relación.

Cabe aclarar, que la norma acusada de inconstitucional hace referencia a la falta de una

norma autonómica, en el marco de una competencia exclusiva de una entidad territorial autónoma, que no fue ejercida de manera efectiva por la misma, ya sea porque no la elaboraron o no la aprobaron; en consecuencia, a falta de la misma, se aplica de manera supletoria la norma del nivel central del Estado, aspecto que demuestra que no es ninguna reformulación.

Lo que quiere decir que a falta de una norma autonómica, se aplica una norma del nivel central del Estado, porque las normas del nivel central del Estado tienen ese carácter, de ser supletorias en ausencia de una norma autonómica, aspecto que no contradice a la Constitución, sino que garantiza la seguridad jurídica.

Ahora bien, cabe recordar que el art. 297.I numeral 2 de la CPE, señala que las competencias exclusivas son "...aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativas, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar éstas dos últimas".

Es así que partir del nuevo modelo de Estado y la distribución competencial que realiza la Constitución Política del Estado desde el art. 298 al 304, toda ley deberá tener un respaldo competencial, es decir, un nivel de gobierno únicamente podrá legislar respecto a sus competencias.

Lo anterior supone, que la existencia de una pluralidad de fuentes legislativas, puede generar una diversidad de conflictos competenciales, por lo que al momento de legislar se debe tener presente la tipología competencial señalada en el Fundamento Jurídico III.3.2 (los cuatro tipos de competencias) y la titularidad del ejercicio de las facultades que cada nivel de gobierno tiene sobre cada tipo de competencia.

En ese sentido, de ninguna manera podrá entenderse que en aplicación de la cláusula de supletoriedad el nivel central del Estado puede normar (legislar o reglamentar) sobre las competencias exclusivas departamentales, municipales, o indígena originario campesinas, es decir, no puede entenderse a la supletoriedad de la norma como una cláusula universal atribuida a favor del nivel central del Estado sobre cualquier competencia, incluidas las exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

Ello podría suponer que el nivel central del Estado se atribuya la legislación de las competencias de las entidades territoriales autónomas a falta de un ejercicio efectivo de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos subnacionales, lo cual iría en contra del modelo de Estado autonómico planteado por la norma constitucional.

Por ello, cabe precisar que la norma supletoria en el marco del texto constitucional, contiene los siguientes alcances:

Cuando las entidades territoriales autónomas aún no hubieren ejercido de manera efectiva sus competencias y no hubieren legislado sobre las mismas se aplica de manera supletoria la legislación nacional preconstitucional vigente hasta que la entidad territorial autónoma legisle sobre esa competencia que le ha sido asignada por la CPE.



La supletoriedad procederá con una norma postconstitucional únicamente en el caso específico de la legislación para los gobiernos locales, en correspondencia a lo dispuesto en el parágrafo IV del art. 284 de la CPE, que contempla el mandato potestativo de la elaboración de las cartas orgánicas. Por ello, para aquellos gobiernos autónomos municipales que decidan no contar con una carta orgánica, serán regulados por la ley de gobiernos locales que emita el nivel central del Estado.

#### II.5.7. Sobre los arts. 14, 15, 16 y 17 de la LMAD

##### “Artículo 14. (FINALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL).

La organización territorial tiene como finalidad fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada.

El territorio del Estado boliviano se organiza para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública, en unidades territoriales.

##### Artículo 15. (CONFORMACIÓN DE NUEVAS UNIDADES TERRITORIALES).

Los territorios indígena originario campesinos y las regiones pasarán a ser unidades territoriales una vez que, cumpliendo los requisitos de ley, hayan decidido constituirse en autonomías indígena originaria campesinas o autonomías regionales, respectivamente.

La creación y conformación de nuevas unidades territoriales está sujeta a lo dispuesto en la ley especial que regula las condiciones y procedimientos para el efecto, y deberá ser aprobada cada una por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La creación de unidades territoriales respetará el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la Constitución Política del Estado y la ley especial, su inobservancia será causal de nulidad del acto normativo correspondiente.

Los nuevos municipios a crearse tendrán una base demográfica mínima de diez mil (10.000) habitantes, además de otras condiciones establecidas por la ley especial. En aquellos municipios en frontera, la base demográfica mínima será de cinco mil (5.000) habitantes.

La conversión de un municipio en autonomía indígena originaria campesina no significa la creación de una nueva unidad territorial.

##### Artículo 16. (MODIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES).

La modificación y delimitación de las unidades territoriales está sujeta a lo dispuesto en la ley que regula las condiciones y procedimientos para el efecto.

La creación de nuevas unidades territoriales, que cumplan con los requisitos establecidos por ley, implica la modificación y delimitación simultánea de las unidades territoriales de las que se desprenden.

El Estado promoverá la fusión de unidades territoriales con población inferior a cinco mil (5.000) habitantes.

Los municipios o regiones que adopten la cualidad de autonomía indígena originaria campesina podrán modificar su condición de unidades territoriales a la categoría de territorio indígena originario campesino, en caso de consolidar su territorialidad ancestral, al amparo de lo establecido en el Parágrafo I del Artículo 293 de la Constitución Política del Estado.

#### Artículo 17. (CONFLICTO DE LÍMITES).

Los conflictos de límites existentes entre municipios deberán ser resueltos en la vía conciliatoria considerando criterios históricos y culturales.

En caso de no existir acuerdo o conciliación, y agotado el trámite administrativo establecido en ley especial, los conflictos de límites existentes entre las unidades territoriales municipales de un mismo departamento y que no comprometan límites departamentales, serán dirimidos por referendo, a solicitud del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado y a convocatoria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley, y administrado por el Órgano Electoral Plurinacional.

La convocatoria a referendo se realizará únicamente a los habitantes de las áreas urbanas y/o de comunidades, según corresponda, sobre el área territorial en disputa, cumpliendo requisitos y condiciones establecidos en ley, previa elaboración de informe técnico-jurídico emitido por la autoridad nacional competente, y en ningún caso procederá para conflictos de límites interdepartamentales”.

Los accionantes, denuncian de inconstitucionales los arts. 14, 15, 16 y 17 de la LMAD, porque estas normas regulan la finalidad, la conformación, la modificación, delimitación territorial y los conflictos de límites de la organización territorial, sin que exista reserva de ley en la Constitución para regular la Estructura y Organización Territorial del Estado en forma general a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Los arts. 269.III y 280.II de la CPE, establecen reserva de ley, sólo para la conformación ordenada y planificada de las regiones autónomas.

“El art. 269 de la CPE, establece:

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.

Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley”.

Conforme a la norma constitucional citada, las facultades de conformación, modificación, delimitación territorial así como los conflictos de límites de las entidades territoriales autónomas, tiene su sustento legal en el tenor íntegro del art. 269 de la CPE, citada anteriormente y no así únicamente como señalan los accionantes en el párrafo III del art. 269, por ello al tener sustento constitucional los arts. 14 al 17 de la LMAD en toda la norma constitucional no se advierte la incompatibilidad acusada.

Por otra, cabe advertir que los accionantes al demandar de inconstitucionales los arts. 14 al 17 de la LMAD, no efectuaron una fundamentación precisa y concreta, puesto que extrajeron sólo el párrafo III del art. 269 de la CPE, el mismo que encuentra su coherencia y sentido incluyendo los párrafos I y II, y conforme se determinó dentro de la interpretación constitucional no cabe únicamente la interpretación literal, por el contrario este Tribunal se encuentra sujeto a los cánones de interpretación constitucional propios de la hermenéutica constitucional que se encuentran establecidos en el art. 196.I de la CPE, de tal forma que la lectura de los preceptos constitucionales no puede ser realizada en forma aislada conforme realizan los accionantes, sino de manera sistemática, que encuentre la armonía y unidad de la Constitución, criterio de interpretación constitucional de estricta observancia por el intérprete constitucional.

En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una Ley que regula la organización territorial, la autonomía y la descentralización, por lo que las reservas de ley contempladas en la Constitución no prohíbe que puedan ser reguladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, máxime si se toma en cuenta que en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución el art. 271 de la CPE, se refiere a los contenidos mínimos que deben ser regulados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada sobre las citadas disposiciones.

#### II.5.8. Sobre los arts. 30 al 36 de la LMADA

Los hoy accionantes denuncian de inconstitucionales los arts. 30 al 36 de la LMADA, por lo que al guardar relación de contenido corresponde su análisis en conjunto.

Para esta finalidad corresponde previamente referirse al contenido de las citadas normas:

“Artículo 30. (GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL). El gobierno autónomo departamental está constituido por dos órganos:

Una asamblea departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrada por asambleístas departamentales elegidos y elegidas, según criterios de población, territorio y equidad de género, por sufragio universal y por asambleístas departamentales representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Las y los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos deberán ser elegidas y elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Gobernadora o Gobernador e integrado además por autoridades departamentales, cuyo número y atribuciones serán establecidos en el estatuto. La Gobernadora o Gobernador será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de los asambleístas.

Artículo 31. (ASAMBLEA DEPARTAMENTAL). El estatuto autonómico departamental deberá definir el número de asambleístas y la forma de conformación de la Asamblea Departamental, elaborando la legislación de desarrollo de la Ley del Régimen Electoral.

Artículo 32. (ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEPARTAMENTAL).

La organización institucional del Órgano Ejecutivo será reglamentada mediante el estatuto o la normativa departamental, con equidad de género y sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley.

Los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos departamentales adoptarán una estructura orgánica propia, de acuerdo a las necesidades de cada departamento, manteniendo una organización interna adecuada para el relacionamiento y coordinación con la administración del nivel central del Estado.

III.El estatuto podrá establecer como parte del Órgano Ejecutivo departamental una Vicegobernadora o un Vicegobernador.

Artículo 33. (CONDICIÓN DE AUTONOMÍA). Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo.

Artículo 34. (GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL). El gobierno autónomo municipal está constituido por:

Un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de

sus competencias. Está integrado por concejales y concejales electas y electos, según criterios de población, territorio y equidad, mediante sufragio universal, y representantes de naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidas y elegidos mediante normas y procedimientos propios que no se hayan constituido en autonomía indígena originaria campesina, donde corresponda.

Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde e integrado además por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos en la carta orgánica o normativa municipal. La Alcaldesa o el Alcalde será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de las concejales o concejales por mayoría simple.

Artículo 35. (CONCEJO MUNICIPAL). La carta orgánica deberá definir el número de concejales o concejales y la forma de conformación del Concejo Municipal, de acuerdo a la Ley del Régimen Electoral.

Artículo 36. (ORGANIZACIONES TERRITORIALES Y FUNCIONALES). La carta orgánica o la norma municipal establecerá obligatoriamente, en coordinación con las organizaciones sociales ya constituidas, el ejercicio de la participación y control social, conforme a ley”.

Los accionantes alegan la inconstitucionalidad de los arts. 30 al 36 de la LMAD, señalando que éstos exceden el contenido del art. 271 de la CPE, al regular aspectos que el Constituyente no previó y que son materias propias de la potestad autónoma de las entidades territoriales autónomas.

De la alegación de los accionantes referente a los artículos considerados inconstitucionales, se advierte que no existe argumentación jurídica sostenible, ya que no explican en qué forma exceden cada uno de estos artículos el contenido del art. 271 de la CPE.

El Constituyente en la redacción del art. 271.I de la CPE, determinó: “La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”.

Cabe aclarar que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no sólo regula lo establecido en el art. 271 de la CPE, sino que regula la autonomía y descentralización como indica su nombre, y ello implica que puede regular, de manera general y en concordancia con la Constitución Política del Estado, la estructura organizativa de los gobiernos subnacionales, sin perjuicio a que esta estructura organizativa sea regulada de manera más ampliada y detallada por los estatutos y cartas orgánicas de acuerdo a la realidad y necesidad de cada entidad territorial autónoma.

Del análisis de los artículos demandados de inconstitucionales, se establece lo siguiente:

Primero: Los arts. 30, 31 y 32 de la LMAD, referidos a la autonomía departamental, establecen la constitución de dos órganos, una asamblea departamental y un órgano ejecutivo, la elaboración de su estatuto autonómico y la reglamentación de la organización institucional del Órgano Ejecutivo Departamental; extremos que se encuentran regulados en el art. 271 y plasmados a su vez en los arts. 277, 278 y 279 de la CPE, donde se establece que el gobierno autónomo departamental está constituido también por una asamblea departamental y un Órgano Ejecutivo.

Segundo: Los arts. 33, 34, 35 y 36 de la LMAD, referidos a la autonomía municipal señalan que ésta, se encuentra constituida por un concejo municipal, un Órgano Ejecutivo, también hacen referencia a la elaboración de la carta orgánica, extremos que se encuentran regulados en los art. 271 y ampliamente desarrollados por los arts. 283, 284 de la CPE, donde también refieren que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal y un Órgano Ejecutivo.

De todo ello, se infiere que los artículos acusados de inconstitucionales guardan relación y coherencia con los arts. 271, 277, 278, 279, 283 y 284 de la CPE, por lo mismo no son contrarios a la Constitución.

#### II.5.9. Sobre el art. 62 de la LMAD

“Artículo 62. (CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS).

Los contenidos mínimos que deben tener los estatutos autonómicos o cartas orgánicas son los siguientes:

1. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes.
2. Identidad de la entidad autónoma.
3. Ubicación de su jurisdicción territorial.
4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades.
5. Forma de organización del órgano legislativo o deliberativo.
6. Facultades y atribuciones de las autoridades, asegurando el cumplimiento de las funciones ejecutiva, legislativa y deliberativa; su organización, funcionamiento, procedimiento de elección, requisitos, periodo de mandato.
7. Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.
8. Previsiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad.
9. Mecanismos y formas de participación y control social.
10. El régimen para minorías ya sea pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos o quienes no son parte de ellas, que habiten en su jurisdicción.
11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad.
12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma.

13. Procedimiento de reforma del estatuto o carta orgánica, total o parcial.

14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena del estatuto autonómico o carta orgánica, en correspondencia con lo establecido en la presente Ley.

Es también contenido mínimo en el caso de los estatutos de las autonomías indígena originaria campesinas, la definición de la visión y estrategias de su propio desarrollo en concordancia con sus principios, derechos y valores culturales, la definición del órgano y sistema de administración de justicia, así como prever la decisión del pueblo de renovar periódicamente la confianza a sus autoridades. Es también obligatorio que el contenido especificado en el Numeral 2 del Parágrafo anterior incluya la denominación de la respectiva autonomía indígena originaria campesina en aplicación del Artículo 296 de la Constitución Política del Estado.

Son contenidos potestativos de los estatutos autonómicos o cartas orgánicas los siguientes:

1. Idiomas oficiales.
2. Además de los símbolos del Estado Plurinacional de uso obligatorio, sus símbolos propios.
3. Mecanismos y sistemas administrativos.
4. En el caso de los estatutos departamentales, las competencias exclusivas que se convierten en concurrentes con otras entidades territoriales autónomas del departamento.
5. Previsiones respecto a la conformación de regiones.
6. Otros que emerjan de su naturaleza o en función de sus competencias”.

Los hoy accionantes demandan de inconstitucional el art. 62 de la LMAD, porque supuestamente éste, define el “contenido mínimo” de los estatutos y cartas orgánicas, invadiendo competencias exclusivas de las autonomías, explicándolos sin señalar cuales son los supuestos constitucionales por los que la Asamblea Legislativa Plurinacional se auto atribuye tal facultad. Señalan que este artículo se introduce en el núcleo del ámbito autonómico ”enmarcando” el contenido de los Estatutos, que son inmunes u jerárquicamente superiores a otras leyes estatales por que requieren de un control previo de constitucionalidad, dos tercios de votos de las Asamblea Legislativa Departamental y de la Asamblea Legislativa Plurinacional; además, de un referéndum para su aprobación, y porque la normativa autonómica es potestativa, La competencia de las distintas autonomías corresponde, según la Constitución (art. 275) a los estatutos de autonomía dentro del marco establecido en la Constitución, de tal modo que el sistema competencial queda articulado mediante la Constitución y los Estatutos. Cualquier intervención del legislador estatal en las competencias autonómicas, incluso cuando pretendan definir “contenidos mínimos”, necesita de una atribución expresa en la Constitución, sea en los estatutos autonómicos. En todo caso la función de concretización de contenidos mínimos o máximos estatutarios, es atribución de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas.

Al respecto es conveniente citar lo que expresan los arts. 300. I. 1, 302.I.1 y 304.I.1 de la CPE.

“Artículo 300.

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

1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.

(...)

Artículo 302.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción: Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.

Artículo 304.

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

1. Elaborar su Estatuto para el Ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la Ley”.

Las normas constitucionales citadas, señalan expresamente que es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos, gobiernos municipales autónomos y las autonomías indígenas originarios campesinas, elaborar sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas, las mismas que deben realizarse de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley. La autorización realizada por la Norma Constitucional permite entender que de manera excepcional, el nivel central del Estado puede legislar contenidos mínimos que deberán tener los estatutos y cartas orgánicas. En tal sentido, se advierte que el Constituyente previó la necesidad de incorporar contenidos orientadores para los estatutos y cartas orgánicas, sin que ello implique una permisibilidad a ingresar a través de la ley del nivel central del Estado a efectuar regulación sobre competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

En este contexto, es precisamente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que en su art. 62 fija los contenidos mínimos que deben tener los estatutos y cartas orgánicas, por tanto, es la propia Constitución que en los arts. 300.I. 1, 302.I.1 y 304.I.1, autoriza de manera excepcional la regulación de contenidos mínimos, los mismos que han sido realizados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sin perjuicio de que las entidades territoriales autónomas puedan complementar los contenidos de su norma institucional básica que consideren necesarios dentro del marco de su autonomía.

Por lo expuesto, el art. 62 de la LMAD, no invade las competencias de las distintas autonomías establecidas por ley, menos infringe el art. 275 de la CPE, como señalan los accionantes, debido a que esta última norma constitucional también refiere que cada Órgano deliberativo de las entidades territoriales debe elaborar de manera participativa el proyecto



de estatuto o carta orgánica y que la misma debe ser aprobada por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, ésta deberá entrar en vigencia mediante referendo aprobatorio; entonces, con esto se confirma que no existe ninguna invasión a las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, por ello se considera que la norma impugnada no es inconstitucional.

#### II.5.10.Sobre el art. 63 de la LMAD

“Artículo 63. (REFORMA DE ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS). La reforma total o parcial de los estatutos o las cartas orgánicas requiere aprobación por dos tercios (2/3) del total de los miembros de su órgano deliberativo, se sujetarán al control de constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional y serán sometidos a referendo para su aprobación”.

Los accionantes refieren que existe una imprevisión constitucional respecto a la reforma de los estatutos y cartas orgánicas, señalando que no existe reserva de ley que autorice a la Asamblea Legislativa Plurinacional incluir dentro de una ley “enmarcadora” la reforma de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la que sólo sería factible con la reforma parcial de la Constitución.

Al respecto, es conveniente mencionar que el art. 275 de la CPE, establece que: “Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros”, lo que a su vez supone, que los órganos deliberativos de cada entidad territorial autónoma realice la reforma total o parcial de los estatutos y cartas orgánicas como ente gestor y que sea sometido a aprobación por dos tercios de votos del total de sus miembros, toda vez que un estatuto o carta orgánica debe mantener una vigencia material en el entendido de ser acorde a las demandas, necesidades y transformaciones que suele ocurrir con el transcurso del tiempo, por ello la previsión del art. 63, sobre la reforma total o parcial de los estatutos y cartas orgánicas, circunstancia por la cual no se advierte la inconstitucionalidad denunciada.

#### II.5.11.Sobre el art. 64 de la LMAD

“Artículo 64. (COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS).

Todas las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado a las entidades territoriales autónomas y aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que les sean transferidas o delegadas por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional deben ser asumidas obligatoriamente por éstas, al igual que aquellas exclusivas del nivel central del Estado que les corresponda en función de su carácter compartido o concurrente, sujetas a la normativa en vigencia.

Los ingresos que la presente Ley asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en los Artículos 299 al 304 de la Constitución Política del Estado.

Las competencias de las entidades territoriales autónomas se ejercen bajo responsabilidad directa de sus autoridades, debiendo sujetarse a los sistemas de gestión pública, control gubernamental establecidos en la ley, así como al control jurisdiccional”.

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del art. 64 de la LMAD, porque supuestamente viola el principio potestativo y sin atribución constitucional “obliga” a las autonomías asumir competencias exclusivas, ejecutivas y reglamentarias, así como las competencias compartidas y concurrentes con el Estado. Fundamentan los accionantes señalando que las autonomías son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, pero son desiguales en cuanto al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación del contenido de sus Estatutos. Las competencias del Estado, no son competencias que estén sobre las competencias autonómicas, y en criterio suyo, no existe una relación jerárquica entre el Derecho Estatal y el Autonómico, “sin perder el reconocimiento de la posición supra ordenadora del primero respecto al segundo” (sic).

Sobre el particular, cabe aclarar que el régimen autonómico boliviano se diferencia del modelo español. Este último se rige a partir del principio dispositivo que activa las competencias asignadas por la Constitución Española, únicamente al ser asumidas a través de los estatutos autonómicos de las comunidades autónomas.

En el caso boliviano, la asunción competencial y el ejercicio competencial de las competencias exclusivas, se perfeccionan en un sólo momento, es decir, que no es necesario asumir previamente la competencia exclusiva en el estatuto o la carta orgánica para poder ejercer la competencia, pues la asunción de la competencia se activa una vez que la entidad territorial autónoma ejerce la competencia a través de una de sus facultades, esto responde - conforme se señaló- a que en el modelo boliviano la distribución de las competencias establecidas en la Constitución tiene un carácter cerrado; por lo mismo, ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos y cartas orgánicas sobre aquellas competencias que no hayan sido asumidas por otros niveles de gobierno como sucede en el modelo español, sino que deben circunscribirse al ejercicio de las competencias exclusivas expresamente establecidas en el listado competencial previsto por la Norma Suprema para su nivel de gobierno, lo que ciertamente supone una obligatoriedad en la asunción de las competencias, sin que ello implique, tratándose de las competencias exclusivas, que estas deban ser ejercidas de manera obligatoria de una sola vez, pues el ejercicio competencial debe ser entendido bajo el principio de gradualidad establecido en el art. 269 de la CPE, principio en virtud del cual las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades, por lo que respecto al argumento señalado por los accionantes no se encuentra la inconstitucionalidad denunciada del precepto normativo analizado.

Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial.

En efecto, la Constitución Política del Estado boliviana establece un catálogo competencial concluyente y categórico para los gobiernos autónomos departamentales y para los gobiernos autónomos municipales, es decir, las competencias que la Constitución Política del Estado ha establecido como exclusivas para estos gobiernos deberán ser reconocidas obligatoriamente por los mismos, no pudiendo negarse o excusarse de la titularidad que la Constitución Política del Estado le ha otorgado como gobierno.

Ello no significa -se reitera- que estas entidades territoriales autónomas deban ejercer de manera inmediata estas competencias, pues la gradualidad es uno de los principios que rige a la organización territorial y a las entidades territoriales autónomas de acuerdo a lo establecido en el art. 270 de la CPE y ratificado por el art. 5.13 de la LMAD, que señala: “Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades”.

En el caso de los gobiernos autónomos departamentales como los gobiernos autónomos municipales el mandato constitucional expresa para ambos casos lo siguiente:

“Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: (...)”.

“Son competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales, en su jurisdicción: (...)”.

En ese marco, la Constitución Política del Estado no deja margen para que estas entidades territoriales autónomas tengan la potestad de elección de asumir o no las competencias exclusivas que les han sido asignadas. A diferencia de otros estados autonómicos como el español, cuya Constitución española de 1978, contempla un mandato en el art. 148, que expresa lo siguiente: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias”, es decir que las Comunidades Autónomas (CCAA) asumen sus competencias una vez que las incorporan en sus estatutos autonómicos, y por tanto no tiene el mandato constitucional de asumir y ejercer todas las competencias establecidas en el art. 148 de la Constitución española. En ese marco, la STC (español) 76/1988, de 26 de abril, señala que “La Constitución de 1978, en virtud el principio dispositivo, remite el proceso de creación de Comunidades Autónomas a las propias colectividades afectadas, que lo verán culminado a través de la aprobación de su Estatuto de Autonomía, y que el Tribunal Constitucional (español) ha considerado como la norma funcional de la CCAA”.

En el caso español, las comunidades autónomas perfeccionan su derecho a la autonomía a partir del “principio dispositivo” (principio que el modelo autonómico boliviano no

contempla). El principio dispositivo opera a través de una remisión a los estatutos de autonomía, y “alcanza materias como: la denominación a adoptar, el procedimiento de acceso a la autonomía, las competencias a asumir, y las propias instituciones de los entes autonómicos. Como consecuencia de todo ello, el acceso a la autonomía se ha producido por vías diversas, configurándose en formas muy distintas de un caso a otro.” (FERNANDEZ: 1992). En el caso boliviano la asunción competencial es obligatoria e inexcusable.

En cuanto a las competencias concurrentes, la titularidad de la facultad legislativa es del nivel central del Estado, y la distribución de responsabilidades sobre las facultades reglamentaria y ejecutiva correspondientes a las entidades territoriales autónomas se realizará a través de dicha ley emitida por el nivel central del Estado. En ese marco debe entenderse que toda ley tiene carácter obligatorio, por lo que las entidades territoriales autónomas están llamadas a ejercer a través de las facultades reglamentaria y ejecutiva las responsabilidades asignadas por ley.

Sin embargo, no es contrario al orden constitucional generar un mecanismo que permita garantizar la participación de las entidades territoriales autónomas en el proceso de elaboración de leyes que se desprendan de una competencia concurrente, pues en este tipo de competencias concurren diferentes niveles de gobierno, y diferentes niveles de gobiernos son titulares de alguna facultad con la que se ejerce la competencia.

Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial.

En cuanto a las competencias compartidas, es el nivel central del Estado el titular de la facultad legislativa pero se trata de una titularidad compartida con las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, es el nivel central del Estado quien emite la ley básica a la cual se debe sujetar la ley de desarrollo que emita la entidad territorial autónoma, de acuerdo al art. 297.4 de la CPE.

En este marco, la ley básica dispondrá -de igual manera- qué niveles de gobierno están habilitados a legislar la ley de desarrollo y por tanto a reglamentar y ejecutar la misma, por lo que al igual que en el primer caso, se trata de un mandato de ley el cual es de cumplimiento obligatorio.

En correspondencia con lo señalado, el art. 66 de la LMDA, referido a las competencias compartidas establece que la ley básica determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, lo que conlleva a concluir que la legislación de desarrollo no necesariamente será habilitada para todas las entidades territoriales autónomas, y que será la ley básica la que establezca a qué entidades territoriales autónomas les corresponderá dictar la legislación de desarrollo, y por lo tanto qué entidades territoriales podrán ejercer la facultad ejecutiva y reglamentaria. Esta posibilidad se entiende que estará encaminada a delimitar en mejor forma el ejercicio competencial de las entidades

territoriales autónomas, debido a que podría surgir una serie de conflictos competenciales al habilitar de manera simultánea la legislación de desarrollo para más de un nivel de gobierno; sin embargo, esta posibilidad dependerá de la materia que se trate y siempre respetando el ejercicio competencial que corresponde a cada entidad territorial autónoma para asegurar un ejercicio competencial armónico y no disfuncional.

Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial.

#### II.5.12.Sobre el art. 65 de la LMDA

“Artículo 65. (COMPETENCIAS CONCURRENTES). Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención”.

Para el análisis de la disposición precedente es necesario recordar el análisis efectuado en la SCP 1714 de 1 de octubre de 2012, respecto del art. 297.I.3 de la CPE. La indicada Resolución, señaló lo siguiente:

“En lo que se refiere a las competencias concurrentes, el art. 297.1.3 de la CPE, las define como ‘aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias’. De acuerdo con la delimitación constitucional puede inferirse que esta competencia tiene como característica la intervención de órganos de diferente nivel gobierno sobre determinada materia, posibilitando la suma de esfuerzos entre diferentes niveles de gobierno para lograr mayor eficiencia, bajo una actuación coordinada y oportuna. En esta perspectiva, resulta primordial determinar si la intervención de un nivel de gobierno desplaza la intervención de los otros, o es que puede existir una simultaneidad en la concurrencia de todos los órganos que intervienen sin que implique un desplazamiento de facultades.

Con este objetivo, cabe preguntarse ¿cuál es el alcance que la Constitución otorga al ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva de las entidades territoriales autónomas cuando establece que en la competencia concurrente la legislación corresponde al nivel central y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva?.

Un primer sentido que puede darse a la norma constitucional es determinar que en las competencias concurrentes el nivel central del Estado al tener para sí la facultad legislativa no tendría la potestad de ejercer facultades reglamentaria y ejecutiva junto con las entidades territoriales, pues en el marco de actuación coordinada de los diferentes niveles de gobierno, estas dos facultades ejecutiva y reglamentaria, correspondería a las entidades territoriales,

por tanto el nivel central del Estado estaría inhabilitado para reglamentar y ejecutar las leyes que sancione en ejercicio de su competencia concurrente, correspondiendo a cada uno de los niveles de gobierno autónomo reglamentar y ejecutar, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial las leyes sancionadas por el nivel central del Estado.

A contrario sensu, el otro sentido que puede darse a la norma constitucional es de carácter permisivo; es decir, que no obstante que el nivel central tiene para sí la facultad legislativa, estaría facultado para ejercer simultáneamente con los otros niveles de gobierno las facultades reglamentaria y ejecutiva. Esta posición supondría la posibilidad que el nivel central pueda llevar adelante el ejercicio completo de las competencias legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

Respecto de este segundo sentido interpretativo, equidistante del primero, cabe la posibilidad de estudiar si existe un tercer sentido interpretativo, que acoja una solución intermedia, en los que en algunos supuestos, el nivel central pueda ejercer simultáneamente con las entidades territoriales autónomas las facultades de reglamentación y ejecución, cuando se trata de competencias concurrentes.

Ahora bien, la elección de los sentidos interpretativos que puede otorgarse a la norma constitucional no dependen del criterio subjetivo del intérprete, todo lo contrario, la interpretación constitucional se encuentra sujeta a principios y criterios de interpretación constitucional propios, que guían en la elección interpretativa, convirtiéndose en garantías objetivas que evitan decisiones arbitrarias, siendo un requisito esencial que el intérprete haga mención expresa de los principios, métodos y criterios de interpretación utilizados.

En efecto uno de los principios de interpretación constitucional es el de la unidad de la Constitución, a partir del cual la interpretación de la norma constitucional no puede realizarse en forma aislada, en el entendido que la Constitución contiene un conjunto de normas que se encuentran correlacionadas entre sí formando una totalidad, por tanto las normas constitucionales ingresan en un proceso de conexión e interrelación entre la parte dogmática axiológica de la Constitución -que contiene las bases principistas- con la parte orgánica a efectos de su armonización para lograr el carácter de unidad de la Constitución.

En el caso que nos ocupa, rigiéndonos bajo el principio de interpretación constitucional señalado, la dinámica de elección del sentido interpretativo debe realizarse en función de las líneas rectoras y principistas que diseña la Constitución, por lo tanto los sentidos interpretativos otorgados al art. 297.I.3 de la Constitución, referidos a los alcances y dinámica de la competencia concurrente, deben entrar en contraste con las bases fundamentales sobre la que se asienta el nuevo modelo de Estado, para establecer su sustentabilidad y viabilidad con el conjunto normativo constitucional.

Siguiendo estas líneas rectoras, y realizando la interconectividad de las normas constitucionales, es posible concluir que el segundo sentido interpretativo, de otorgar la posibilidad a que el nivel central pueda llevar adelante el ejercicio completo de las

competencias legislativa, reglamentaria y ejecutiva, no es conducente con los principios autonómicos y democráticos contenidos en la primera parte del art. 1 de la CPE, cláusula normativa que define que ‘Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías...’, cláusula a través de la cual se ingresa en un nuevo modelo de Estado compuesto, cimentado en la distribución del poder político con base territorial, en el que se reconoce la existencia de distintos niveles gubernativos en el territorio: un gobierno nacional y varios gobiernos autónomos, con facultades ejecutiva, legislativa, reglamentaria y fiscalizadora, según expresa el art. 272 de la CPE, cuya dinámica en el ejercicio de dichas facultades debe reflejar la característica esencial del nuevo Estado orientado hacia una democratización profunda del poder político que desmantele la centralización caracterizadora del anterior modelo de Estado, toda vez que el diseño autonómico es otro pilar esencial de la nueva ingeniería estatal, de ahí la distribución de competencias otorgando a las entidades territoriales autónomas competencias exclusivas, concurrentes y compartidas a ser desarrolladas dentro de su jurisdicción territorial.

Cabe advertir que el refuerzo constitucional de la cláusula autonómica se encuentra en el art. 2 de la CPE, que reconoce el derecho a la autonomía y autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, por tanto, en virtud de la cláusula autonómica prevista en los arts. 1 y 2 de la CPE, la orientación del nuevo Estado Plurinacional con autonomías tiende a descartar las tendencias centralistas y a profundizar en mayor grado y de manera progresiva y gradual, la cláusula autonómica, la misma que debe ser llevada a cabo siempre bajo el principio de unidad e integralidad del Estado.

Asimismo, este segundo sentido interpretativo en análisis, quiebra el principio de construcción conjunta del nuevo Estado plurinacional comunitario con autonomías que propugna el Preámbulo de la Constitución, el mismo que forma parte de la estructura dogmático axiológica de la norma suprema. Al mismo tiempo, desconoce el principio de complementariedad que rige al régimen autonómico, establecido en el art. 270 de la CPE, principio que de acuerdo con el art. 5.9 de la LMAD ‘El régimen de autonomías se sustenta en la necesaria concurrencia de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos, dirigidos a superar la desigualdad e inequidad entre la población y a garantizar la sostenibilidad del Estado y de las autonomías’. Consecuentemente, se infiere que el primer sentido interpretativo efectuado a la norma constitucional objeto de análisis es coherente con el principio de unidad de la Constitución, cuando se entiende que en la competencia concurrente, al corresponder al nivel central la legislación no le es permisible ingresar en el ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva por estar reservadas estas facultades a las entidades territoriales autónomas, toda vez que el ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva sólo incumbe a las entidades territoriales autónomas, en virtud a que el sentido teleológico de la competencia concurrente es lograr una participación democrática de las entidades territoriales autónomas.

Su configuración constitucional está orientada a la intervención coordinada y

complementaria de los diferentes niveles, a efectos de posibilitar la suma de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno para lograr mayor eficiencia, bajo una actuación coordinada y oportuna y no a concentrar en el nivel central del Estado todas las facultades.

Este sentido interpretativo se sustenta a la vez en el principio de corrección funcional propio de la interpretación constitucional, en virtud del cual la interpretación que se realice de la norma constitucional no debe interferir el ámbito de las funciones asignadas por la Constitución a los diferentes órganos de poder, lo que implica que el intérprete debe respetar el marco de distribución de funciones estatales consagrados por la Constitución.

En efecto, la dinámica del ejercicio simultáneo de los diferentes niveles de gobierno está proyectada en un ámbito de complementariedad más que de contraposiciones, de tal forma que en las competencias concurrentes, de acuerdo con el diseño constitucional, y en observancia del principio de interpretación de corrección funcional, la simultaneidad del ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva abarca a dos o más niveles subnacionales, es decir, a los gobiernos autónomos, lo que implica que la simultaneidad no es extensible respecto del nivel central del Estado, porque daría lugar a que el nivel central se arroge también las facultades reglamentaria y ejecutiva con el riesgo de desplazar la concurrencia de las entidades autónomas, ingresando en características propias de las competencias exclusivas al concentrar en un sólo nivel de gobierno todas las facultades, desvirtuando la distribución de funciones otorgadas por la Constitución, teniendo en cuenta que uno de los factores de diferencia entre estas competencias es que en las concurrentes no existe delegación ni transferencia de facultades, sino el aseguramiento de una participación conjunta de los diferentes niveles de gobierno cuya orientación no es concentrar en el nivel central todas las facultades.

Sin perjuicio de lo precedentemente señalado, es pertinente referirse a si existe la posibilidad que en algunos supuestos el nivel central pueda ejercer simultáneamente con las entidades territoriales autónomas las facultades de reglamentación y ejecución, cuando se trata de competencias concurrentes.

En este propósito, partiendo nuevamente de la premisa constitucional que las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva, de cuya regulación, en principio, el nivel central del Estado no puede ejercer en forma simultánea con los gobiernos autónomos las facultades reglamentaria y ejecutiva por corresponderles a éstos últimos el ejercicio simultáneo de las mismas; razonamiento que se sustenta en evitar cualquier intención de concentración de facultades para el nivel central, que genere un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas en las facultades reglamentaria y ejecutiva, contrario a los principios de autonomía, democracia y participación que encierra la cláusula autonómica del nuevo modelo de Estado.

Sin embargo, es menester considerar en la labor interpretativa ciertas situaciones en las que podría darse lugar a una permisibilidad limitada del ejercicio simultáneo del nivel central con



las entidades territoriales en las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes. A este respecto surge como problema jurídico a ser tomado en cuenta los supuestos en los que los gobiernos autónomos no cumplan con el ejercicio de dichas facultades y en su caso no ejecuten las funciones y responsabilidades correspondientes a las mismas, situación en la cual sin perjuicio de las responsabilidades directas a las que se sujetan las autoridades de las entidades territoriales autónomas según prevé el art. 64 de la LMAD, resulta imperioso encontrar los mecanismos que puedan subsanar de manera inmediata y eficaz estas circunstancias excepcionales.

La citada eventualidad obliga observar el principio de subsidiariedad que rige al régimen autonómico en virtud del cual ‘los órganos de poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir a los órganos autónomos y descentralizados en caso de necesidad’, en razón a que ‘la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala que justifique proveerlos de otra manera’, según define el art. 5.12 de la LMAD.

En tal sentido, acogiendo dicho principio rector y los razonamientos expresados supra, tratándose de competencias concurrentes, resulta permisible otorgar la posibilidad que el nivel central ingrese de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: 1) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; y, 2) La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.

En tal sentido ante el cuestionamiento respecto a que si ¿el nivel central podría, en las competencias concurrentes, ejercer simultáneamente las facultades ejecutiva y reglamentaria con los niveles autonómicos?. La respuesta sería afirmativa únicamente en los supuestos señalados, toda vez que, tanto el legislador como el intérprete, deben estar orientados a potenciar la participación del ejercicio simultáneo de los gobiernos autónomos en las competencias concurrentes y a proscribir del ordenamiento jurídico la concentración en el nivel central las facultades reservadas para las entidades territoriales, por cuanto de conformidad con el principio constitucional de lealtad institucional: ‘El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen (...); respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central y de las entidades territoriales autónomas’, máxime si de conformidad con lo previsto en el art. 7 de la LMDA ‘I. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectiva y del desarrollo socioeconómico integral del país’ (las negrillas y subrayado nos pertenecen). En efecto, la citada Sentencia Constitucional Plurinacional acogió el tercer sentido interpretativo respecto del art. 297.I.3, referente a considerar en la labor interpretativa ciertas

situaciones en las que podría darse lugar a una permisibilidad del ejercicio simultáneo del nivel central con las entidades territoriales en las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes y concluye que resulta permisible con el orden constitucional y concretamente con el diseño autonómico otorgar la posibilidad que el nivel central ingrese de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: i) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; y, ii) La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.

Ahora bien, a los criterios de interpretación sistémica, de unidad de la Constitución, de corrección funcional utilizados por la citada Resolución, corresponde, para el análisis del art. 65 de la LMDA, acudir también como criterio de interpretación al principio de concordancia práctica, en virtud del cual, conforme señaló la SCP 0680/2012 de 2 de agosto "...debe coordinarse el contenido de las diversas instituciones constitucionalmente relevantes y vinculadas entre sí, para interpretar de la manera más cabal el significado de cada una de ellas, (...). Es así que se debe acudir al principio de concordancia práctica, por el cual los bienes jurídicos que protege el orden constitucional deben ser armonizados en la solución de problemas interpretativos, de manera que cada uno conserve su identidad, siendo necesario, para ello, que se determinen cuáles bienes jurídicos protege cada precepto. En síntesis, este principio "busca la coherencia de las normas constitucionales en los casos de contradicciones entre sí, buscando la solución de problemas a través de la "ponderación de bienes" para resolver y canalizar los conflictos que puedan darse entre los diversos valores e intereses tutelados por la Ley Fundamental".

En este orden, el art. 65 de la LMAD, obliga realizar un análisis de las competencias concurrentes establecidas en el listado del parágrafo II del art. 299 de la CPE y contrastarlo con otros artículos de la misma Ley Fundamental para verificar su compatibilidad con la Norma Suprema.

En este marco, el art. 299.II.14 de la CPE, señala que es competencia concurrente el "Sistema de control gubernamental". A su vez, el Título V de la Constitución Política del Estado referente a las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, contiene todo un Capítulo en el que contempla el ejercicio del control gubernamental por parte de un órgano del nivel central del Estado, la Contraloría General del Estado. Esto conlleva a formularse el siguiente interrogante ¿qué instancia ejercería el control gubernamental de los órganos y entidades públicas del nivel central del Estado?.

La respuesta inequívoca, es que es el mismo nivel central del Estado, a través de sus instituciones el que debe ejercer el control gubernamental de las entidades y órganos del nivel central y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés económico, conforme manda el art. 213 de la CPE. En tal sentido, tratándose del sistema del control gubernamental necesariamente la Contraloría General del Estado se encuentra facultada para

ejercer la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

En esta perspectiva, el art. 65 de la LMAD, establece que: “Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención” (las negrillas y subrayado nos pertenece).

De lo que se advierte que el sentido del legislador, tratándose de competencias concurrentes, es otorgar al nivel central del Estado conjuntamente las entidades territoriales autónomas el ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva.

En tal sentido debe aclararse que si bien la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel de gobierno en función de su naturaleza, características y escala de intervención, ésto no debe significar que la ley nacional al regular el sector o las materias que componen una competencia concurrente deje sin ninguna intervención a más de un nivel de gobierno subnacional. Un razonamiento de esta naturaleza, quebrantaría el orden constitucional e iría en contra del segundo supuesto establecido por la SCP N° 1714 de 1 de octubre de 2012, esto es de permitir la participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales únicamente cuando no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.

En consecuencia, resultaría inconstitucional si se entiende que la legislación del nivel central del Estado podría vetar, negar y/o dejar exentos del ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva sobre las competencias concurrentes a las entidades territoriales autónomas, desplazando a las mismas del ejercicio facultativo constitucionalmente reconocido y otorgado.

En este sentido, el Tribunal Constitucional Plurinacional debe precautelar que el ejercicio de la competencia concurrente garantice la participación del nivel central del Estado, pero también la participación de las entidades territoriales autónomas, evitando una concentración de facultades a favor del nivel central del Estado.

Por tanto, tomando en cuenta el principio de conservación de la norma, en virtud del cual en los casos en que una ley admita diferentes interpretaciones, debe optarse por la interpretación que sea compatible con el texto constitucional, puede concluirse que el art. 65 de la LMAD, es constitucional en los sentidos interpretativos otorgados en ésta Sentencia Constitucional Plurinacional, los mismos que son resultado de un análisis sistémico de la norma fundamental y de los criterios de interpretación constitucional señalados, pues se vislumbra la previsión de participación del nivel central en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva en las competencias concurrentes, sólo en los supuestos señalados en la SCP 1714

de 1 de octubre de 2012 y el previsto de manera complementaria en este fallo, es decir, el nivel central del Estado también está habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes previstas en el art. 299.II de la CPE, cuando se trata de la administración y gestión de las instancias propias del nivel central del Estado.

Sin embargo, la legislación del nivel central que legisle cada una de las dieciséis competencias concurrentes previstas en el art. 299.II de la CPE, deberá garantizar la protagónica participación de las entidades territoriales autónomas en cuanto el ejercicio de la facultades reglamentarias y ejecutivas de acuerdo a la naturaleza y características de los niveles de gobierno, pudiendo ser observada de inconstitucional toda legislación que se desprenda de una competencia concurrente que omita y deje exentos de las facultades reglamentarias y ejecutivas a las entidades territoriales autónomas; razonamiento que se sustenta en evitar cualquier intención de concentración de facultades para el nivel central, que genere un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas en las facultades reglamentaria y ejecutiva, contrario a los principios de autonomía, democracia y participación del nuevo modelo de Estado, conforme se señaló en la SCP 1714/2012 de 1 de octubre. Consecuentemente, del análisis de la disposición legal se infiere que el legislador concibe que en las competencias concurrentes, el nivel central pueda ingresar de manera simultánea junto con las entidades territoriales autónomas en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva; sin embargo, tanto el legislador como el intérprete constitucional, deben orientar su actuación a potenciar la participación del ejercicio simultáneo de los gobiernos autónomos en las competencias concurrentes y a proscribir del ordenamiento jurídico la concentración en el nivel central las facultades reservadas para las entidades territoriales. En tal sentido, el precepto legal objeto de análisis sólo puede ser compatible con los preceptos constitucionales referidos, en la medida que se entienda que el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes por parte del nivel central con las entidades territoriales puede darse únicamente cuando: a) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; b) La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas que suponga concentración de facultades para el nivel central; y, c) Se trate de las instituciones y órganos del nivel central, encontrándose el nivel central del Estado habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva para la administración y gestión de las instancias propias del nivel central del Estado.

#### II.5.13.Sobre el art. 68 de la LMAD

“Artículo 68. (COMPATIBILIZACIÓN LEGISLATIVA). En caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales o el interés general del Estado, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad de establecer, por medio de ley, los principios necesarios para llevar a cabo la compatibilización normativa”.

Los accionantes refieren que el art. 68 de la LMAD, otorga a la Asamblea Legislativa Plurinacional la potestad de interpretar la Constitución cuando se presenten disposiciones normativas entre entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales. La función interpretativa y de compatibilización normativa de las entidades territoriales autónomas corresponde privativamente al Tribunal Constitucional Plurinacional. La función interpretativa de las leyes conforme al art. 158.3 está atribuida al legislador estatal pero no la función interpretativa de la Constitución.

Para el juicio de constitucionalidad de la citada disposición legal corresponde hacer referencia al control plural de constitucionalidad diseñado en la Constitución Política del Estado. Sobre el particular la SCP 0300/2012 de 18 de junio, estableció el siguiente entendimiento jurisprudencial:

“...la Constitución Política del Estado, sobre la base del carácter plurinacional del Estado y el principio de interculturalidad, ha diseñado a la justicia constitucional, y en especial al Tribunal Constitucional Plurinacional, como una institución encargada de ejercer el control sobre todas las jurisdicciones y, en general sobre todos los órganos del poder público, a partir del diálogo intercultural que se entable en este órgano, que tiene la representación de los dos sistemas de justicia, el ordinario y el indígena originario campesino.

En ese ámbito, el pluralismo jurídico cobra un nuevo sentido y extensión, pues se reconceptualiza a partir del relacionamiento e influencia permanente de ambos sistemas, a partir de la coordinación y cooperación que debe existir entre las diferentes jurisdicciones que conforman el Órgano Judicial (ordinaria, indígena originaria campesina, agroambiental y especializadas); el principio de unidad de la función judicial (art. 179 de la CPE), por el cual todas las jurisdicciones tienen como denominador común el respeto a los derechos fundamentales, a las garantías constitucionales y la obediencia a la Constitución Política del Estado, encontrando la unidad en la interpretación final que efectúe el Tribunal Constitucional Plurinacional tanto de los derechos y garantías como de las propias normas constitucionales, pues, por el carácter vinculante de sus resoluciones, todos los jueces y autoridades, están vinculados a la interpretación efectuada por este órgano.

En ese sentido, debe señalarse que la Constitución boliviana ha diseñado un sistema de control de constitucionalidad plural, pues no solamente se ejerce el control sobre normas formales, sino también sobre las normas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, además de conocer los conflictos de competencias entre las diferentes jurisdicciones y de revisar las resoluciones pronunciadas por la jurisdicción indígena originaria campesina cuando se considere que estas normas son lesivas a los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Estas facultades fueron introducidas en la actual Constitución Política del Estado, en mérito al reconocimiento expreso a los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos, a la igualdad jerárquica de sistemas jurídicos y jurisdicciones; pero además debe considerarse que la Ley Fundamental fue el resultado de un proceso dialógico en el que intervinieron los diferentes sectores de la población boliviana y, claro está, también las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que tuvieron un

rol protagónico para la consolidación del Estado Plurinacional.

Conforme a ello, el Tribunal Constitucional Plurinacional, ejerce el control de constitucionalidad de manera plural en tres dimensiones:

-1) Control del respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales o ámbito tutelar: A través de éste se verifican si las autoridades, funcionarios públicos o particulares, amenazaron con lesionar o lesionaron los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Este control comprende a las acciones de defensa: de libertad, de amparo constitucional, de protección a la privacidad, de cumplimiento y popular.

También se encuentra dentro de este ámbito de control el recurso contra resoluciones del órgano legislativo plurinacional que afecten a uno o más derechos; sin embargo, en este caso el recurso se presenta directamente ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

-2) Control de competencias: Dentro de este ámbito de protección, el Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá: a) Los conflictos de competencias y atribuciones entre órganos del poder público; b) Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y entre éstas; c) El recurso directo de nulidad; y, d) Los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental.

-3) Control normativo de constitucionalidad, por el cual se verifican las condiciones de validez formal y material de las normas jurídicas con las disposiciones constitucionales y de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. El control normativo de constitucionalidad es ejercido a través de diferentes acciones, siendo una de ellas la acción de inconstitucionalidad, que puede asumir la forma abstracta o concreta”.

Ahora bien, de acuerdo con el legislador, la citada disposición legal prevé dos supuestos que viabilizan la facultad otorgada a la Asamblea Legislativa Plurinacional de emitir leyes compatibilizadoras, esto es: a) En caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales; y, b) En caso que las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas afecten el interés general del Estado.

Los supuestos señalados merecen un análisis separado por las implicancias que rodea a cada uno de ellos, para lo cual es necesario recordar que las normas compatibilizadoras o armonizadoras conforme se conoce en el derecho comparado, conllevan la posibilidad de permitir al nivel central del Estado interferir en el marco competencial autonómico, circunstancia que en mérito al principio autonómico, su regulación merece un control reforzado a efectos de no provocar su menoscabo indebido o arbitrario, no querido por el nuevo orden constitucional del Estado Plurinacional con autonomías.

Lo anterior obliga a considerar que esta facultad tiene un carácter eminentemente

excepcional, en virtud a que -conforme se refirió- tiene como consecuencia la posibilidad otorgada al legislador del nivel central del Estado para incidir en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las entidades territoriales autónomas, esto importa que su permisibilidad sólo puede obedecer cuando razones de mayor valor pesan en la ponderación de derechos y bienes jurídicos en juego, lo que ciertamente origina a que esta atribución en favor del nivel central del Estado tenga que ser interpretada de manera restrictiva y sea operable únicamente de manera muy excepcional y como medida de última ratio, es decir, previo el agotamiento o descarte de todos los medios posibles o cuando no se disponga de otros mecanismos constitucionales para precautelar el mayor valor.

En este orden de ideas y bajo las cláusulas señaladas este Tribunal considera que sólo encuentra cobijo en el orden constitucional el segundo supuesto referido al interés general, habilitación que se considera de manera excepcional y se interpreta de modo restrictivo a efectos de evitar la discrecionalidad por parte del nivel central del Estado.

Respecto del primer supuesto del art. 68 de la LMAD, referido a la posibilidad de emitir normas compatibilizadoras por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional en caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de la entidades territoriales autónomas que afecten derechos, corresponde señalar que en virtud de los entendimientos jurisprudenciales que preceden a esta argumentación el Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene a su cargo el ejercicio del control de constitucionalidad, con la finalidad de precautelar la supremacía de la Constitución y el control sobre la vigencia y respeto de los derechos y garantías constitucionales. En virtud de ello, el ordenamiento jurídico encuentra unidad en la interpretación final que efectúa el Tribunal Constitucional Plurinacional como máximo guardián de la Constitución, lo que conlleva a concluir que el primer supuesto del art. 68 de la LMAD, no guarda compatibilidad con lo previsto en los arts. 179.III y 196.I de la CPE, en el entendido que el Tribunal Constitucional Plurinacional, es la institución encargada de ejercer el control sobre todas las jurisdicciones y, en general sobre todos los órganos del poder público, a efectos de precautelar la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos constitucionales, como máximo intérprete de la Norma Suprema; por lo que la permisibilidad del primer supuesto para viabilizar a la Asamblea Legislativa Plurinacional a efectos que por medio de ley emita una norma compatibilizadora por afectación de derechos quebranta lo previsto en los arts. 179.III y 196.I de la CPE, en razón a que el Tribunal Constitucional Plurinacional, es el máximo contralor del respeto a los derechos fundamentales y garantías constituciones, por ende, tiene para sí la atribución de verificar si las autoridades y servidores públicos o particulares lesionaron los derechos fundamentales y garantías constitucional. Un razonamiento contrario, permitiría superponer la actividad legislativa de la Asamblea Constitucional por encima de lo previsto en las disposiciones constitucionales señaladas generando un grave quebranto en el orden constitucional.

Por consiguiente, se encuentra únicamente permitida la facultad de compatibilización legislativa por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuando se afecte el interés general del Estado, medida que sólo es viable de manera muy excepcional, con el advertido

que las leyes de compatibilización normativa no se encuentran exenta del control de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal.

#### II.5.14.Sobre el art. 69 de la LMAD

“Artículo 69. (CONFLICTOS DE COMPETENCIAS).

Los conflictos de asignación, transferencia, delegación o ejercicio de competencias que se susciten entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre éstas, podrán resolverse por la vía conciliatoria ante el Servicio Estatal de Autonomías, mediante convenio de conciliación que deberá ser refrendado por los órganos legislativos correspondientes. Esta vía administrativa no impide la conciliación directa entre partes.

Agotada la vía conciliatoria, los conflictos de competencias serán resueltos por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Los hoy accionantes manifiestan que el art. 69 de la LMAD, establece una vía conciliatoria administrativa a través del Servicio Estatal de Autonomías para resolver los conflictos de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, pese a que conforme al art. 202.2 de la CPE, la facultad de conocer y resolver conflictos competenciales es el Tribunal Constitucional Plurinacional. Argumentan que la referida Ley no puede imponer una vía conciliatoria si los estatutos respectivos no lo consignan y lo prevén.

A este respecto, es preciso señalar que en correspondencia con el art. 202 de la CPE, existen tres tipos de conflictos que el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el marco de sus atribuciones, debe conocer y resolver:

Los conflictos de competencia y atribuciones entre órganos del poder público (art. 202.2).

Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas (art. 202.3).

Los conflictos de competencias entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental (art. 202.11).

Los tres tipos de conflictos contemplados por la Constitución ponen en cuestión el sistema organizativo funcional planteado por la norma constitucional y se encuentran directamente vinculados con el correcto funcionamiento del Estado. Bajo esta circunstancia sólo el Tribunal Constitucional Plurinacional es la instancia idónea para la resolución de los mismos, conforme establece el art. 179.III de la CPE, que señala: “La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional”.

Conforme se ha establecido, los conflictos competenciales entre el Estado Plurinacional (nivel central del Estado) y las entidades territoriales autónomas, y entre éstas, se constituyen en la esencia del funcionamiento de un modelo autonómico, porque forman parte medular de la dinámica en la que se consolida el Estado Plurinacional con autonomías, razón por la cual



se requiere una cultura de resolución de conflictos competenciales que permita el correcto funcionamiento de este tipo de Estado, y prevenir y combatir prácticas que ignoren los conflictos de competencias y, por el contrario, patrocinen un funcionamiento viciado del modelo de Estado con autonomías.

Ahora bien, de acuerdo con el art. 6.II.4 de la LMAD, “Competencia es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley...”. De ello, se puede entender que existe conflicto competencial cuando un nivel de gobierno que no tiene la titularidad sobre una competencia (materia o materias) asignada por la Constitución Política del Estado, ejerce dicha competencia a través de alguna de sus facultades constitucionales (legislativa, reglamentaria y ejecutiva).

Para el derecho comparado existen tres vías de resolución de conflictos competenciales territoriales o entre niveles de gobierno: La primera vía es la denominada negociada, en la cual las partes involucradas intentan encontrar una solución pactada o conciliar directamente entre ellas, es decir, el nivel de gobierno que cree que se le ha vulnerado la titularidad de su competencia concilia con el nivel de gobierno que ha ejercido la competencia ajena. La segunda vía es la denominada jurisdiccional, que es atribuida a una instancia de naturaleza neutral con poder decisorio sobre la controversia, en el caso boliviano esta instancia es el Tribunal Constitucional Plurinacional. La tercera vía es la coactiva, en la cual una instancia del nivel central del Estado resuelve mediante la imposición de su decisión los conflictos que hayan podido surgir, constituyéndose en una vía excepcional como mecanismo de defensa constitucional destinado a reforzar y garantizar la unidad del Estado (Cfr. BARCELÓ).

Del marco doctrinal señalado y lo regulado en el ordenamiento jurídico, el art. 69 de la LMAD, establece una instancia conciliatoria de conflictos competenciales señalando que:

“I. Los conflictos de asignación, transferencia, delegación o ejercicio de competencias que se susciten entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre éstas, podrán resolverse por la vía conciliatoria ante el Servicio Estatal de Autonomías, mediante convenio de conciliación que deberá ser refrendado por los órganos legislativos correspondientes. Esta vía administrativa no impide la conciliación entre partes.

II. Agotada la vía conciliatoria, los conflictos de competencias serán resueltos por el Tribunal Constitucional.”

Por otro lado, el numeral 1 del párrafo I del art. 129, señala que es atribución del Servicio Estatal de Autonomías “Promover la conciliación y emitir informe técnico de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales, como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal Constitucional Plurinacional causando estado con su ratificación por los órganos legislativos de las entidades territoriales involucradas”.

Consecuentemente se advierte que el Servicio Estatal de Autonomías, es una instancia que coadyuva y facilita la conciliación y la resolución de conflictos competenciales en el marco

de la vía negocial entre partes en calidad tercero orientador más que decisorio, lo cual ratifica su naturaleza de instancia voluntaria y no obligatoria.

En este contexto, el Tribunal Constitucional Plurinacional se constituye en la única instancia que conoce y resuelve conflictos de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas; y entre éstas por la vía jurisdiccional, en cuyo orden se encuentran dos tipos de conflictos competenciales de carácter jurisdiccional: a) conflictos positivos; y, b) conflictos negativos.

### Conflictos Positivos

Se entiende como conflicto positivo cuando uno o más niveles de gobierno consideran ser competentes respecto a una determinada materia, o que tienen la competencia para un determinado caso.

El Código Procesal Constitucional en el párrafo I del art. 92, señala que “El conflicto de competencias entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, y entre éstas, procederá como conflicto positivo, cuando una de ellas entienda que la otra ejerce determinada competencia que no le corresponde de acuerdo a la Constitución Política del Estado o la Ley”.

El Tribunal Constitucional Plurinacional resolverá los conflictos competenciales entre niveles de gobierno a través de una sentencia que pondrá fin al conflicto, declarando la titularidad de la competencia controvertida a un nivel de gobierno y, en caso de procedencia, anular la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia.

### Conflictos negativos

Según Francisco Fernández Segado, los conflictos negativos se plantean cuando ambos órganos hacen dejación de sus atribuciones por entender que no son de su respectiva incumbencia.

Un conflicto negativo se produce cuando un nivel de gobierno cualquiera omite el ejercicio de una o varias competencias que le fueron asignadas. Según Barceló Serramalera (2008), este tipo de conflicto competencial se genera en el momento que ambos órganos de un nivel de gobierno o diferentes niveles de gobierno niegan tener la titularidad y, por lo tanto, la conducta omisiva se provoca por la inacción de titular que contraviene la distribución competencial.

Sobre el particular, el art. 92.II del Código Procesal Constitucional (CPCo), señala que “Asimismo, procederá como conflicto negativo, cuando ninguno de estos Niveles asuman las

competencias atribuidas por la Constitución Política del Estado o la ley”.

A este respecto, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, advierte posibles conflictos negativos de competencias y establece una cláusula referente a la prestación de servicios públicos para lo cual consagra el precepto de la “garantía estatal de prestación de servicios públicos” señalando que “Los servicios que dejen de ser provistos por una entidad territorial autónoma podrán ser atendidos por los gobiernos de las entidades territoriales autónomas dentro de cuyo territorio se encuentre la entidad territorial autónoma responsable de su prestación...” (art. 78 LMAD).

Por consiguiente, si bien el Servicio Estatal de Autonomías, es una instancia que coadyuva y facilita la conciliación y la resolución de conflictos competenciales entre partes en calidad tercero orientador, lo cual ratifica su naturaleza de instancia voluntaria y no obligatoria, no es menos cierto, que el resultado de la conciliación debe adecuarse a los parámetros competenciales establecidos por la norma fundamental, siendo contrario al orden constitucional, cualquier arribo conciliatorio que desconozca la tipología de las competencias y el catálogo competencial; por lo mismo, ninguna conciliación podrá resolverse de forma contraria a lo previsto por la Constitución; por lo que con estas aclaraciones, no se advierte la inconstitucionalidad acusada del art. 69 de la LMAD.

#### II.5.15.Sobre el art. 71 de la LMAD

“Artículo 71 (RESERVA DE LEY). Todo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su respectiva legislación”.

En su alegación, los accionantes transcriben parte del art. 71 de la LMAD, sin realizar una alegación clara y concreta, sólo refieren que el legislador mediante la Ley Marco de Autonomías Y Descentralización, asume potestad legislativa sin reserva de ley para inmiscuirse en las competencias autónomas.

Efectivamente, el art. 71 de la LMAD, tiene estrecha relación, y por tanto concordancia, con lo establecido por el art. 410.II de la CPE, que condiciona la aplicación de las normas jurídicas al ámbito competencial de la entidades territoriales autónomas, es decir, que sobre las competencia de las entidades territoriales autónomas el nivel central del Estado no está facultado a legislar, pero en aquello que no es competencia de ellas no sólo puede legislar sino que debe hacerlo para garantizar la seguridad jurídica.

Por otro lado, el nivel central del Estado no puede desentenderse de la responsabilidad de una implementación adecuada y óptima del Estado Plurinacional con autonomías, por tanto, no es conducente con el mismo, entender que el modelo autonómico deba marchar al margen del nivel central del Estado, pues en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado referente a la estructura y organización territorial del Estado, se contempla veintiocho mandatos a ley que quedan reservados a la legislación del nivel central, por lo que no se

advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.16.Sobre el art. 75 de la LMAD

“Artículo 75 (TRANSFERENCIA). La transferencia total o parcial de una competencia implica transferir su responsabilidad a la entidad territorial autónoma que la recibe, debiendo asumir las funciones sobre las materias competenciales transferidas. La transferencia es definitiva y no puede ser, a su vez, transferida a una tercera entidad territorial autónoma, limitándose en todo caso a su delegación total o parcial. La transferencia se hará efectiva cuando las entidades territoriales autónomas emisora y receptora la ratifiquen por ley de sus órganos deliberativos”.

Los accionantes alegan de inconstitucional el art. 75 de la LMAD, porque refieren que dicha normativa “transfiere competencias”, cuando lo que se traspasarán serán servicios, no “competencias” y porque la transferencia de servicios a las autonomías no está configurada en el bloque de constitucionalidad como un proceso uniforme, sino como el resultado de varios procesos que han de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos. Serán los estatutos que otorgue la reserva competencial a favor de comisiones mixtas para regular los traspasos de servicios a las autonomías. La transferencia de servicios opera únicamente con respecto a competencias exclusivas del Estado, añadiendo, los accionantes sobre la necesidad de instalación de comisiones mixtas paritarias para los procesos de transferencia y delegación competencial.

Al respecto cabe señalar que los fundamentos esgrimidos por los accionantes parten de una concepción de un modelo diferente al establecido en la Constitución, por lo siguiente:

De conformidad con lo previsto en el art. 12.III de la CPE, señala que: “Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un sólo órgano ni son delegables entre sí.

A diferencia de lo previsto en dicha normativa, en el régimen autonómico las competencias sí pueden ser transferidas y delegadas de acuerdo con la norma constitucional, generando una dinámica competencial entre los diferentes niveles de gobierno. En virtud de ello, el art. 271 de la CPE, establece que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará la transferencia y delegación competencial.

Sin embargo, esta permisibilidad debe ser entendida en armonía con las demás normas constitucionales que regulan el régimen competencial, lo que obliga hacer referencia a lo previsto en el art. 297.I de la CPE, cuando define los alcances de las diferentes competencias diseñadas constitucionalmente. En este entendido, es el art. 297.I.1 de la Ley Suprema que refiriéndose a las competencias exclusivas, otorga la permisibilidad de la delegación y transferencia de competencias al señalar 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.

De lo descrito, bajo una interpretación sistemática de la Constitución, puede concluirse que cuando la norma fundamental se refiere a la transferencia y delegación de competencias, se refiere a la transferencia de la titularidad de la facultad reglamentaria y ejecutiva, quedando por entendido que la facultad legislativa queda al margen del alcance de la transferencia o delegación competencial, por lo mismo, en las competencias exclusivas, la facultad legislativa queda siempre bajo la titularidad del nivel de gobierno que corresponda y que fue asignado por la Constitución al determinar las competencias exclusivas del nivel central, así como de las competencias exclusivas que corresponden a cada una de las entidades territoriales autónomas.

Bajo el mismo orden de interpretación debe precisarse que únicamente las competencias exclusivas son susceptibles de ser transferidas y/o delegadas, y no así las competencias privativas, concurrentes ni compartidas, conforme puede inferirse de lo previsto en el art. 297.I de la CPE, en el entendido que en las competencias privativas, por mandato constitucional ninguna de las tres facultades se transfiere ni delega por estar reservadas para el nivel central del Estado. En el mismo orden, en las competencias concurrentes, no existe delegación o transferencia de competencias, toda vez que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Del mismo modo, en las competencias compartidas, la legislación básica sólo corresponde al nivel central del estado, en tanto que la legislación de desarrollo, así como la reglamentación y ejecución corresponden a las entidades territoriales autónomas; por lo tanto, de acuerdo con el molde constitucional la transferencia de competencias se encuentra vinculada al proceso en el cual se cambia la titularidad de las facultades reglamentaria y ejecutiva que se tiene sobre una materia de un nivel de gobierno a otro.

Por consiguiente, el texto constitucional hace referencia a la facultad que tiene la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de regular el sistema de transferencia y delegación competencial, es decir, no se refiere al “traspaso de servicios”, propio del modelo autonómico español, la transferencia de competencias es un proceso en el cual cambia la titularidad de las facultades reglamentaria y ejecutiva sobre una materia de un nivel de gobierno a otro; por lo mismo, las comisiones mixtas alegadas por los accionantes tampoco se encuentran establecidas ni reconocidas por la norma constitucional, ni por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que tiene el mandato constitucional de regular los procesos de transferencia y delegación competencial, por tanto al existir la reserva legal respecto de este supuesto no se advierte la inconstitucionalidad alegada por los accionantes.

#### II.5.17.Sobre el art. 77 de la LMAD

“Artículo 77 (INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS).

Toda transferencia o delegación de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas o entre éstas, deberá ser comunicada al Servicio Estatal de Autonomías y conllevará la definición de recursos económicos necesarios para su ejercicio,

los que podrán provenir de fuentes ya asignadas con anterioridad.

El Servicio Estatal de Autonomías participará necesariamente de todo proceso de transferencia o delegación de competencias desde el nivel central del Estado a las entidades territoriales, el que deberá contar con su informe técnico.

El Servicio Estatal de Autonomías emitirá, de oficio, informe técnico respecto a toda transferencia o delegación competencial entre entidades territoriales autónomas, las que podrán pedir al Servicio Estatal de Autonomías cooperación técnica en los procesos de transferencia o delegación de competencias en los cuales participen”.

Los hoy accionantes demandan de inconstitucional la norma que antecede, porque supuestamente establecería criterios a los que deben acomodarse las autonomías y el Estado en lo que respecta a las transferencias y delegación de servicios a las autonomías. Argumentan en su redacción bajo la forma de mandatos impositivos, comporta una limitación material a la libertad potestativa de las mismas en el ejercicio de sus competencias que no encuentra apoyo en la Constitución y por ello sería inconstitucional.

En primer lugar, conviene aclarar que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no hace referencia a la delegación de servicios sino a la delegación competencial.

Por otra parte, el Servicio Estatal de Autonomías conforme al art. 126 de la LMAD, es una entidad pública descentralizada que está bajo la tuición del Ministerio de Autonomías, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria.

Según el art. 126 de la LMAD, el Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución.

Asimismo, según el art. 129.I.2 de la LMAD, el mismo Servicio Estatal de Autonomías, tiene atribuciones de establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, así como brindar asistencia técnica, a solicitud de las partes.

Como se puede advertir, el Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica en la implementación de las autonomías; como tal, tiene facultades de establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, pero ello no implica una limitación material a la libertad potestativa de las entidades territoriales autónomas en el ejercicio de sus competencias, sino brindar apoyo técnico y más propiamente, para asignar recursos económicos en función a la transferencia de competencias, por ello la norma no es inconstitucional, máxime si el art. 271 de la CPE, también señala que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma que debe regular, por un lado, la transferencia y delegación de competencias, y por otro, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, en ese

sentido la Ley Marco de Autonomías y Descentralización señala que el Servicio Estatal de Autonomías es un mecanismo de coordinación intergubernativo, que conoce y trata los procesos de transferencia y delegación de competencias, por lo que no existe contradicción con mandatos constitucionales.

Al respecto cabe aclarar que el art. 76.III de la LMAD, señala que las entidades territoriales autónomas podrán pedir ayuda al Servicio Estatal de Autonomías si así lo disponen, por lo que no se trata de un mandato imperativo sino potestativo. La naturaleza del Servicio Estatal de Autonomías radica en que es una instancia de apoyo y asistencia técnica, no es una instancia de carácter obligatorio para ningún tipo de proceso, y su finalidad es la de coadyuvar a la implementación del proceso autonómico; por lo que tampoco se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.18.Sobre el art. 79 de la LMAD

“Artículo 79 (COMPETENCIAS NO PREVISTAS). Las competencias no previstas en el presente Capítulo deberán ser reguladas por una ley sectorial aprobada por el nivel al que correspondan las mismas, conforme al Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”.

Los accionantes alegan de inconstitucional la norma supra, porque en criterio suyo, se atribuye arbitrariamente a leyes sectoriales, facultad constituyente, al preceptuar que toda competencia no prevista en el presente capítulo será regulada por la ley sectorial y aprobada por el nivel que corresponda. La otorgación de las competencias es facultad de la Asamblea Constituyente, no del legislativo ordinario.

Al respecto, el art. 297.II de la Ley Fundamental, establece que: “Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”.

Conforme la norma Constitucional, toda competencia que no esté incluida en la Constitución debe ser atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley. De ello, se establece que no existe afectación de norma alguna, tampoco existe atribución arbitraria a leyes sectoriales, por tanto, la norma en análisis no contradice a la Constitución Política del Estado.

#### II.5.19.Sobre el art. 80 de la LMAD

“Artículo 80. (ALCANCE). El presente Capítulo desarrolla las competencias asignadas en los Artículos 298 al 304 de la Constitución Política del Estado que requieren de precisión en su alcance concreto en base a los tipos de competencias establecidos en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”.

Manifiestan los accionantes, que al redactar este artículo, el legislativo estatal, asume arbitrariamente funciones Constituyentes, al determinar que las competencias asignadas en

los arts. 298 al 304 de la CPE, requieren de precisión en el alcance concreto en base a los tipos de competencias en el art. 297 de la misma norma. Asimismo, sostienen que impugnan los preceptos 80 al 100 de la LMAD, porque regulan con legislación básica, no sólo las competencias compartidas entre el Estado y las entidades territoriales autónomas, autorizadas por el art. 297.I4, sino también las competencias concurrentes, además de enmarcar y distribuir competencias exclusivas de las autonomías sin tener habilitación constitucional explícita dentro de las materias definidas por los arts. 271 y 297.4 de la CPE, y que en todo caso, los arts. del 81 al 100, son de carácter técnico, y son más propias del reglamento que de la ley. Una ley ordinaria o una ley básica del Estado, puede definir las competencias del Estado, pero no las competencias de las autonomías, como lo hacen los artículos mencionados.

Del análisis de la norma, se advierte que el art. 80 de la LMAD, desarrolla las competencias asignadas en los arts. 298 al 304 de la CPE, que requieren de precisión en su alcance concreto en base a los tipos de competencias establecidos en el art. 297 de la CPE, las cuales son las competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas, mismas que conforme a lo expresado en la norma en análisis, estas competencias se encuentran desarrolladas con precisión a partir del art. 81 al 100 de la LMAD.

A partir de lo precedente, es pertinente establecer algunas apreciaciones generales en función al tipo de competencias antes de ingresar al análisis de cada uno de los artículos que describen los arts. 81 al 100 de la LMAD, por tanto:

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, puede precisar los “alcances” de las competencias, siempre y cuando éstas sean competencias exclusivas del nivel central del Estado y establezcan los alcances únicamente para el mismo nivel central del Estado.

Este ejercicio de precisión competencial no debe contemplar alcances para las entidades territoriales autónomas, pues podría confundirse con un proceso de transferencia y/o delegación de competencias, figuras constitucionales que tienen una naturaleza y un carácter que se rige por el principio de la voluntariedad. En ese marco, se debe entender que la transferencia y la delegación competencial prevista en la Constitución Política del Estado, procede únicamente cuando existe un previo acuerdo intergubernativo entre los gobiernos involucrados en el movimiento competencial.

No puede entenderse al ejercicio de precisar los “alcances” de una competencia exclusiva del nivel central del Estado a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como una transferencia y/o delegación competencial de facto, ni confundirse la transferencia y/o delegación competencial con una distribución de responsabilidades que procede únicamente en caso de las competencias concurrentes. Sin embargo podría señalarse una salvedad en estos casos, y es que las competencias exclusivas del nivel central del Estado que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha transferido o delegado a las entidades territoriales autónomas, éstas sean ratificadas por una ley de recepción previo a su ejercicio, de acuerdo con lo señalado en art. 75 de la LMAD.



La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, puede precisar los alcances de las competencias concurrentes asignadas por el catálogo de distribución competencial previsto en la Constitución, porque de acuerdo con lo previsto en el art. 297.I.3 de la Norma Suprema, la “legislación” es de titularidad del nivel central del Estado, entendiéndose por “legislación” a un conjunto de leyes que regulen y normen sobre las competencias concurrentes. En ese sentido, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, puede señalar los alcances de este tipo de competencias en un primer momento, las responsabilidades de las entidades territoriales autónomas en torno de las facultades reglamentaria y ejecutiva de las cuales son titulares, para que posteriormente sea una ley u otras leyes del nivel central las que legislen de manera detallada las materias o sectores referentes a la competencia concurrente.

Sin embargo se debe señalar que los alcances establecidos por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no deben ser entendidos como limitadores, sino como preceptos orientadores mínimos que deberán ser ampliados y desarrollados por las leyes sectoriales.

En este contexto, la constitucionalidad de los alcances establecidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para las competencias concurrentes, se funda en el marco de entender a los mismos como preceptos mínimos y orientadores que deberán ser ampliados y desarrollados de manera específica y clara en las leyes sectoriales, por tanto, los alcances sobre competencia concurrentes no pueden ser entendidos como preceptos restrictivos que cierren la posibilidad de ser ampliados en la legislación sectorial.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, podría precisar los alcances de las competencias compartidas asignadas por el catálogo de distribución competencial de la Constitución Política del Estado. Ello se fundamenta en el hecho de que el nivel central del Estado es el titular de parte de la legislación de una competencia compartida, concretamente de la legislación básica, a la cual se encuentra sujeta la legislación de desarrollo que es titularidad de las entidades territoriales autónomas de acuerdo con lo previsto en el art. 297.I.4 de la CPE; que expresa que la “legislación básica” es de la Asamblea Legislativa Plurinacional, entendiéndose por “legislación” a un conjunto de leyes que regulen y normen sobre las competencias compartidas. Sin contrariar lo señalado, es necesario recordar que la tipología y la naturaleza de la ley marco no es la misma que la de una ley básica. La legislación básica del nivel central del Estado se reserva únicamente para las materias de las competencias compartidas.

En consecuencia, los alcances de las competencias compartidas, se consideran constitucionales en el entendido que no son preceptos delimitadores restrictivos, sino son preceptos mínimos orientadores que deben ser desarrollados de manera concreta en la ley básica, y posteriormente con más detalle en la ley de desarrollo.

La Ley Marco de Autonomías no puede precisar los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, pues ello transgrede lo establecido en el art. 297.I.2

de la CPE, al ser el nivel central del Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional) la instancia que legisla sobre las competencias de las entidades territoriales autónomas.

Consecuentemente, la legislación prevista en la Ley Marco respecto de las competencias sobre las cuales la titularidad de la facultad legislativa es del nivel central del Estado, no es contraria con el mandato constitucional. Lo incompatible resulta cuando se legisla sobre las competencias que de acuerdo a la Constitución Política del Estado son exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

#### II.5.20.Sobre el art. 81 de la LMAD

“Artículo 81. (SALUD).

De acuerdo a la competencia del Numeral 17 del Parágrafo II del Artículo 298 y la competencia concurrente del Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias:

Elaborar la política nacional de salud y las normas nacionales que regulen el funcionamiento de todos los sectores, ámbitos y prácticas relacionados con la salud.

Alinear y armonizar el accionar de la cooperación internacional a la política sectorial.

Representar y dirigir las relaciones internacionales del país en materia de salud en el marco de la política exterior.

Ejercer la rectoría del Sistema Único de Salud en todo el territorio nacional, con las características que la Constitución Política del Estado establece, de acuerdo a la concepción del vivir bien y el modelo de salud familiar comunitario intercultural y con identidad de género.

Garantizar el funcionamiento del Sistema Único de Salud mediante la implementación del Seguro Universal de Salud en el punto de atención de acuerdo a la Ley del Sistema Único de Salud.

Elaborar la normativa referida a la política de salud familiar comunitaria intercultural y salud sexual en sus componentes de atención y gestión participativa con control social en salud

Elaborar la legislación para la organización de las redes de servicios, el sistema nacional de medicamentos y suministros y el desarrollo de recursos humanos que requiere el Sistema Único de Salud.

Promover y apoyar la implementación de las instancias de gestión participativa y control social.

Desarrollar programas nacionales de prevención de la enfermedad en territorios de alcance mayor a un departamento y gestionar el financiamiento de programas epidemiológicos nacionales y dirigir su ejecución a nivel departamental.

Definir, coordinar, supervisar y fiscalizar la implementación de una política nacional de gestión y capacitación de los recursos humanos en el sector salud que incorpore la regulación del ingreso, permanencia y finalización de la relación laboral en las instituciones públicas y de la seguridad social.

Coordinar con las instituciones de educación superior mediante el sistema de la Universidad

Boliviana y el Ministerio de Educación, la formación de los recursos humanos de pre y postgrado, en el marco de la política sanitaria familiar comunitaria intercultural.

Regular el uso exclusivo de los ambientes de los establecimientos públicos del sistema de salud, y de la seguridad social para la formación de los recursos humanos por la Universidad Pública Boliviana, en el marco del respeto prioritario del derecho de las personas.

Definir la política salarial, gestionar los recursos y financiar los salarios y beneficios del personal dependiente del Sistema Único de Salud, conforme a reglamentos nacionales específicos, para garantizar la estabilidad laboral”.

De acuerdo a la competencia compartida del Numeral 3 del Parágrafo II del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado se desarrollan las competencias de la siguiente manera:

Nivel central del Estado:

- a) Establecer la norma básica sobre la propiedad y los derechos intelectuales colectivos de los pueblos indígena originario campesinos, sobre prácticas, conocimientos y productos de la medicina tradicional para el registro y protección, con validez internacional.
- b) Garantizar la recuperación de la medicina tradicional en el marco del Sistema Único de Salud.

2. Gobiernos indígena originario campesinos:

- a) Resguardar y registrar la propiedad y los derechos intelectuales colectivos de la comunidad sobre los conocimientos y productos de la medicina tradicional, en sujeción a la legislación básica del nivel central del Estado.
- b) Desarrollar institutos para la investigación y difusión del conocimiento y práctica de la medicina tradicional y la gestión de los recursos biológicos con estos fines.
- c) Proporcionar información sobre la medicina tradicional desarrollada en su jurisdicción, al Sistema Único de Información en Salud y recibir la información que requieran en aplicación del principio de lealtad institucional.
- d) Promover la elaboración de la farmacopea boliviana de productos naturales y tradicionales.
- e) Fomentar la recuperación y uso de conocimientos ancestrales de la medicina tradicional, promoviendo el ejercicio de esta actividad.

De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias de la siguiente manera:

1. Gobiernos departamentales autónomos:

- a) Formular y aprobar el Plan Departamental de Salud en concordancia con el Plan de Desarrollo Sectorial Nacional.
- b) Ejercer la rectoría en salud en el departamento para el funcionamiento del Sistema Único de Salud, en el marco de las políticas nacionales.
- c) Proporcionar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del tercer nivel.
- d) Proveer a los establecimientos de salud del tercer nivel, servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su

uso.

- e) Coordinar con los municipios y universidades públicas el uso exclusivo de los establecimientos del Sistema de Salud público para la formación adecuada de los recursos humanos, en el marco del respeto prioritario del derecho a las personas.
  - f) Planificar la estructuración de redes de salud funcionales y de calidad, en coordinación con las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originario campesinas en el marco de la Política Nacional de la Salud Familiar Comunitaria Intercultural.
  - g) Establecer mecanismos de cooperación y cofinanciamiento en, coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos, para garantizar la provisión de todos los servicios de salud en el departamento.
  - h) Acreditar los servicios de salud dentro del departamento de acuerdo a la norma del nivel central del Estado.
  - i) Ejecutar los programas epidemiológicos en coordinación con el nivel central del Estado y municipal del sector.
  - j) Elaborar y ejecutar programas y proyectos departamentales de promoción de salud y prevención de enfermedades en el marco de la política de salud.
  - k) Monitorear, supervisar y evaluar el desempeño de los directores, equipo de salud, personal médico y administrativo del departamento en coordinación y concurrencia con el municipio.
  - l) Apoyar y promover la implementación de las instancias departamentales de participación y control social en salud y de análisis intersectorial.
  - ll) Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos necesarios para el Sistema Único de Salud en conformidad a la ley que lo regula.
  - m) Informar al ente rector nacional del sector salud y las otras entidades territoriales autónomas sobre todo lo que requiera el Sistema Único de Información en salud y recibir la información que requieran.
  - n) Cofinanciar políticas, planes, programas y proyectos de salud en coordinación con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en el departamento.
  - ñ) Ejercer control en el funcionamiento y atención con calidad de todos los servicios públicos, privados, sin fines de lucro, seguridad social, y prácticas relacionadas con la salud con la aplicación de normas nacionales.
  - o) Ejercer control en coordinación con los gobiernos autónomos municipales del expendio y uso de productos farmacéuticos, químicos o físicos relacionados con la salud.
  - p) Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario del personal y poblaciones de riesgo en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva, en coordinación y concurrencia con los gobiernos municipales.
  - q) Vigilar y monitorear las imágenes, contenidos y mensajes que afecten la salud mental de niños, adolescentes y público en general, emitidos por medios masivos de comunicación, asimismo las emisiones sonoras en general.
2. Gobiernos municipales autónomos:
- a) Formular y ejecutar participativamente el Plan Municipal de Salud y su incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal.
  - b) Implementar el Sistema Único de Salud en su jurisdicción, en el marco de sus competencias.

- c) Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud de primer y segundo nivel de atención organizados en la Red Municipal de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.
- d) Crear la instancia máxima de gestión local de la salud incluyendo a las autoridades municipales, representantes del sector de salud y las representaciones sociales del municipio.
- e) Ejecutar el componente de atención de salud haciendo énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en las comunidades urbanas y rurales.
- f) Dotar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del primer y segundo nivel municipal para el funcionamiento del Sistema Único de Salud.
- g) Dotar a los establecimientos de salud del primer y segundo nivel de su jurisdicción: servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.
- h) Ejecutar los programas nacionales de protección social en su jurisdicción territorial.
- i) Proporcionar información al Sistema Único de Información en Salud y recibir la información que requieran, a través de la instancia departamental en salud.
- j) Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva en concordancia y concurrencia con la instancia departamental de salud.

### 3. Gobiernos indígena originario campesinos autónomos:

- a) Formular y aprobar planes locales de salud de su jurisdicción, priorizando la promoción de la salud y la prevención de enfermedades y riesgos, en el marco de la Constitución Política del Estado y la Política Nacional de Salud.
- b) Promover la gestión participativa de los pueblos indígena originario campesinos en el marco de la Salud Familiar Comunitaria Intercultural”.

Refieren los accionantes que el art. 81 de la LMAD, establece que la definición de las políticas del sistema de salud es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, pero al no figurar en el listado del art. 299.I como competencias compartidas, no es materia de legislación básica y menos de la ley marco. Pero sí es una competencia concurrente en lo referido a la gestión del sistema de salud (art. 299.II.2 de la CPE), pero cuya regulación tampoco corresponde a la ley marco ni a la legislación básica, como está establecido en los arts. 271 y 297.I.4 de la CPE, sino a una ley ordinaria. Sostienen que tal como se encuentra redactada esta materia en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, deja muy poco margen a las entidades territoriales autónomas para que puedan reglamentar y ejecutar para la gestión del sistema, además la Constitución se refiere a formular políticas, no a regular el sistema de salud.

Para el análisis de la disposición legal cuestionada corresponde señalar que el art. 298.II.17 de la CPE, señala que es competencia exclusiva del nivel central del Estado las “Políticas del sistema de educación y salud”, por su parte el art. 299.II.2 de la Ley Fundamental, señala que es competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas la “Gestión del sistema de salud y educación”.

En este contexto, se debe recordar que sobre una competencia exclusiva un nivel de gobierno ejerce la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y sobre una competencia concurrente la facultad legislativa es ejercida únicamente por el nivel central del Estado en tanto que la facultad reglamentaria y ejecutiva se ejerce simultáneamente con las entidades territoriales autónomas.

En ambas competencias, el nivel de gobierno facultado a emitir la legislación es el nivel central del Estado. De la misma manera, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha sido encargada por mandato constitucional a la Asamblea Legislativa Plurinacional, por lo que en ambos casos la fuente legislativa facultada para legislar es el órgano deliberativo del nivel central del Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional).

En este sentido, no existe ninguna contravención a la Constitución Política del Estado cuando la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece los alcances competenciales sobre el sector salud en forma previa a la legislación sectorial que vaya a emitir el nivel central del Estado para regular el precitado sector.

El argumento de la parte impetrante referente a que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una ley básica no corresponde al derecho constitucional boliviano, pues la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no es una ley básica, ya que el mandato constitucional señala a la ley básica como una norma que únicamente regula las competencias compartidas, por su parte el mandato constitucional señala que la ley cualificada para normar las autonomías y la descentralización es una ley marco. La Constitución hace una distinción expresa entre ley marco y ley básica, estableciéndolas para fines distintos, por lo tanto la naturaleza de las mismas es diferente.

En referencia a la fundamentación de la parte impetrante respecto de que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización deja muy poco margen a las entidades territoriales autónomas para reglamentar y ejecutar la gestión del sistema de salud, se debe señalar que los alcances establecidos inicialmente en el la Ley Marco de Autonomías y Descentralización son entendidos como alcances mínimos y orientadores que deben ser ampliados y desarrollados en la ley sectorial, por lo que no debe entenderse a los alcances de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como preceptos que limitan y restringen, sino que únicamente orientan.

Con esos antecedentes se realiza un análisis del sector, y los parámetros en los que es contemplado por la Constitución Política del Estado:

La salud como un derecho Fundamental constitucional

El art. 18.I de la CPE, señala: “Todas las personas tienen derecho a la salud”. El párrafo II del mismo artículo dice que: “El Estado garantizará la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna”. Finalmente el párrafo III

señala que: “el sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno”.

Por su parte, el art. 35.I de la CPE, señala: “El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud”. “II. El sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

A su vez, el art. 37 del texto constitucional establece la obligación indeclinable del Estado de “garantizar y sostener el derecho a la salud, que se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera. Se priorizará la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades”.

El art. 38.II de la CPE, determina que: “Los servicios de salud serán prestados de manera ininterrumpida”.

En relación a la política fiscal, art. 321.II de la CPE, establece que: “Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo”.

De las normas constitucionales citadas se concluye que la salud es un derecho fundamental que tiene como garante al Estado en todos sus niveles, por tanto, el art. 81 de la LMAD, contrariamente a lo expuesto por la parte impetrante, inicialmente y en el marco de los alcances competenciales, distribuye responsabilidades a los gobiernos autónomos departamentales, a los gobiernos autónomos municipales y a las autonomías indígena originaria campesinas para garantizar junto al nivel central del Estado este derecho fundamental constitucional.

La salud de acuerdo a la distribución competencial constitucional

Es la propia Constitución la que distribuye las competencias de manera diferenciada a los niveles de gobierno para materializar el derecho fundamental a la salud, señalando que la “política del sistema de educación y salud” es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, en tanto que la “gestión del sistema de salud y educación” es una competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. En ese marco, el art. 81 de la LMAD, realiza los alcances competenciales del sector salud:

a. En el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas del sistema de educación y salud” y la competencia concurrente “Gestión del sistema de salud y educación”, el art. 81.I.1 de la LMAD, señala que el nivel central del Estado será titular de elaborar la política nacional de salud y las normas nacionales que regulen el funcionamiento

de todos los sectores, ámbitos, y prácticas relacionadas con la salud, rectoría del sector, sistema único de salud, seguro único de salud, recursos humanos, política salarial, sueldos y beneficios del personal dependiente del sistema único de salud.

Al respecto la presente Sentencia Constitucional Plurinacional no realiza un análisis in extenso de cada uno de los alcances, en el marco de la presunción que estos son preceptos mínimos que no limitan competencias ni facultades, y que tienen como marco lo establecido en el art. 297 de la CPE. Por lo tanto, estos alcances deberán ser complementados en la ley del sector, y es la ley del sector la norma que deberá resguardar de no incurrir en conflicto competencial ni monopolizar el ejercicio de la competencia concurrente de “Gestión del sistema de salud y educación”.

b. En el marco de la competencia compartida entre el nivel central del Estado y las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas, prevista en el art. 304.II.3 de la CPE: “Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley”. El art. 81.II inc. a) de la LMAD, señala que el nivel central del Estado es titular de establecer la norma básica sobre la propiedad y los derechos intelectuales referentes a la competencia, y garantizar la recuperación de la medicina tradicional. Por su parte el mismo artículo señala que las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas son titulares del resguardo, registro de la propiedad intelectual, investigación, práctica, promoción de información y fomentar la recuperación de medicina tradicional, recursos genéticos y germoplasma.

En este contexto, es preciso señalar que al tratarse de una competencia compartida entre el nivel central del Estado y las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas. El nivel central del Estado sobre una competencia compartida únicamente tiene la facultad de emitir la legislación básica, por lo que el alcance establecido en esta materia se circunscribe únicamente a la legislación, quedando exento el nivel central del Estado de la reglamentación y ejecución de este alcance competencial de acuerdo al art. 297.I.4 de la CPE.

Por su parte, el mismo artículo señala que las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas son titulares del resguardo, registro de la propiedad intelectual, investigación, práctica, promoción de información y fomentar la recuperación de medicina tradicional, recursos genéticos y germoplasma. En el entendido que los alcances competenciales son preceptos orientadores y mínimos, se debe señalar que a pesar de que la redacción, en algún caso, circunscribe la actuación de la Autonomías Indígena Originaria Campesina únicamente a la facultad ejecutiva, se presume que este precepto se enmarca en el art. 297.I.4 de la CPE, que establece que las entidades territoriales autónomas reglamentan y ejecutan la competencia compartida en el marco de la legislación de desarrollo, por lo que para ejecutar previamente deberá legislar (ley de desarrollo) y reglamentar la competencia. Es importante recordar que la legislación de desarrollo debe sujetarse a la ley básica, por lo que si no existe ley básica, no puede emitirse ley de desarrollo.

En el marco de la competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades



territoriales autónomas “Gestión del sistema de salud y educación”. El art. 81.III de la LMAD, señala que los gobiernos autónomos departamentales serán titulares de la reglamentación y ejecución del plan departamental de salud, rectoría departamental de la salud, establecimientos de tercer nivel, formación de recursos humanos en los establecimientos de tercer nivel, redes de salud funcionales, acreditación de servicios de salud, promoción salud y prevención de enfermedades, evaluación de equipos y recursos humanos, etc. El mismo art. 81.III de la LMAD señala que los gobiernos autónomos municipales serán titulares de la reglamentación y ejecución del plan municipal de salud, establecimientos de primer y segundo nivel, instancia máxima de gestión local de salud, ejecución de programas nacionales de protección social, etc. Por último el art. 81.III de la LMAD señala que las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas son titulares de la reglamentación y ejecución de los planes locales de salud, y la promoción de la gestión participativa de los pueblos indígena originario campesinos en el marco de la salud familiar comunitaria intercultural.

Al respecto se debe señalar que la constitucionalidad de los alcances competenciales, como se señaló en los puntos anteriores, se enmarca en la presunción de su carácter orientador y mínimo, por lo que en primera instancia el art. 81.III de la LMAD, contempla responsabilidades considerables para las entidades territoriales autónomas, que posteriormente la ley del sector podrá ampliar y desarrollar de manera in extensa. Sin embargo, se debe aclarar que a pesar de que en algunos casos los alcances competenciales sobre competencias concurrentes, establecen un mandato que aparentemente circunscribe a las entidades territoriales autónomas a ejercer sólo la facultad ejecutiva, no implica que la entidades territoriales autónomas quede exenta definitivamente de la facultad reglamentaria, sino que en el entendido que los alcances competenciales son preceptos mínimos se enmarcan en lo establecido en el art. 297.I.3 de la CPE.

De lo descrito se verifica que las materias sobre las cuales se ha distribuido responsabilidades en el marco de la competencia de “Gestión del sistema de salud y educación” no son descartables, e inicialmente ya hace partícipes de la administración de los establecimientos de tercer nivel a los gobiernos autónomos departamentales y de los establecimientos de segundo y primer nivel a los gobiernos autónomos municipales, en el marco del sistema único de salud.

En este marco la ley del sector que legisle la competencia concurrente de gestión del sistema de salud, podrá profundizar la distribución de responsabilidades realizada de manera inicial por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y de ninguna manera restringirla. Sin embargo, la legislación del nivel central del Estado deberá establecer claramente lo que normará como parte de las políticas del sistema de salud y aquello que normará como parte de la gestión del sistema de salud, por lo que bajo estos supuestos, no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

II.5.21.Sobre el art. 82 de la LMAD

“Artículo 82 (Hábitat y vivienda).

De acuerdo a la competencia del Numeral 36 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y aprobar el régimen del hábitat y la vivienda, cuyos alcances serán especificados en la norma del nivel central del Estado, sin perjuicio de la competencia municipal.
2. Formular y aprobar políticas generales del hábitat y la vivienda, incluyendo gestión territorial y acceso al suelo, el financiamiento, la gestión social integral, las tecnologías constructivas y otros relevantes, supervisando su debida incorporación y cumplimiento en las entidades territoriales autónomas, sin perjuicio de la competencia municipal.
3. Aprobar la política de servicios básicos relacionada al régimen de hábitat y vivienda y supervisar su cumplimiento con la participación de la instancia correspondiente del nivel central del Estado.

II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 15 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se desarrollan las competencias de la siguiente manera:

1. Nivel central del Estado:

- a) Establecer las normas pertinentes en aspectos y temáticas habitacionales en la formulación de la planificación territorial en coordinación con la entidad competente.
- b) En el marco de la política general de vivienda establecer los parámetros técnicos de equipamientos y espacios públicos según escalas territoriales y supervisar su aplicación en coordinación con las respectivas entidades territoriales autónomas, sin perjuicio de la competencia municipal.
- c) Diseñar y ejecutar proyectos habitacionales piloto de interés social, conjuntamente con las unidades territoriales autónomas.
- d) Establecer normas para la gestión de riesgos en temáticas habitacionales.
- e) En el marco del régimen y las políticas aprobadas se apoyará la planificación habitacional de las regiones metropolitanas.

2. Gobiernos departamentales autónomos:

- a) Formular y ejecutar políticas departamentales del hábitat y la vivienda, complementando las políticas nacionales de gestión territorial y acceso al suelo, financiamiento, tecnologías constructivas y otros aspectos necesarios.
- b) Desarrollar las normas técnicas constructivas nacionales según las condiciones de su jurisdicción.
- c) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas.

3. Gobiernos municipales autónomos:

- a) Formular y aprobar políticas municipales de financiamiento de la vivienda.
- b) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las

políticas y normas técnicas aprobadas por el nivel central del Estado.

III. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 15 del Parágrafo II del Artículo 299 y la competencia exclusiva del Numeral 16 del Artículo 304 Parágrafo I de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos tendrán las siguientes competencias:

- a) Políticas de vivienda y urbanismo conforme a sus prácticas culturales y a las políticas definidas en el nivel central del Estado.
- b) Programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por los niveles: central del Estado y departamental.

IV. En el marco de la competencia del Numeral 10 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda. El nivel central del Estado establecerá programas de apoyo técnico para el levantamiento de catastros municipales de forma supletoria y sin perjuicio de la competencia municipal.

V. En el marco de la competencia del Numeral 29 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

- 1. Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción.
- 2. Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción.

Los accionantes alegan que esta disposición legal, en lugar de establecer las políticas de vivienda como establece la Constitución, diseña y aprueba un régimen del hábitat y vivienda., siendo que las políticas generales de vivienda es una competencia exclusiva del Estado no es una competencia compartida, por lo tanto, en criterio de los accionantes, no es sujeto de legislación básica ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. También refieren que las políticas generales de vivienda es una competencia exclusiva del Estado no es una competencia compartida, por lo tanto no es sujeto de legislación básica ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el marco del constitucionalismo boliviano tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, puesto que la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas, y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene el mandato constitucional para ser la norma cualificada que regule materia autonómica y de descentralización, razón por la cual se constituyen dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza.

El art. 82 de la LMAD, regula el sector hábitat y vivienda, que tiene relación directa con la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda” y la competencia concurrente “vivienda y vivienda social”, competencias sobre las cuales es el nivel central del Estado el titular de la facultad legislativa, por tanto al ser el órgano legislativo de este nivel de gobierno el facultado para emitir la legislación de ambas competencias al igual que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, no existe vulneración a la Constitución Política del Estado ni vicio en el órgano de emisión de la norma.

Con estos antecedentes se puede realizar el siguiente análisis:

La vivienda como un derecho fundamental constitucional

El art. 19.I de la CPE, establece que:

“I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.

II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural”.

El mandato constitucional señala que el Estado en todos sus niveles de gobierno es responsable de garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda, y es en el marco de ese mandato que el art. 82 de la LMAD, señala responsabilidades para que los gobiernos autónomos departamentales, los gobiernos autónomos municipales y las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas conjuntamente con el nivel central del Estado garanticen este derecho fundamental.

La vivienda de acuerdo a la distribución competencial constitucional

El art. 298.II.36 de la CPE, establece que es competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda”, mientras que el art. 299.II.15 de la Norma Fundamental establece como competencia concurrente a “vivienda y vivienda social”.

Es así que sobre la competencia de “políticas generales de vivienda” el nivel central del Estado es el nivel de gobierno titular para ejercer la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y sobre la competencia de “vivienda y vivienda social” la facultad legislativa es ejercida únicamente por el nivel central del Estado en tanto que la facultad reglamentaria y ejecutiva se ejerce simultáneamente con las entidades territoriales autónomas.

Sin embargo, ambas competencias pueden relacionarse con competencias exclusivas principalmente de los gobiernos autónomos municipales, como:

- “Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas”.
- “Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los gobiernos municipales”.
- “Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal dentro de su jurisdicción territorial”.
- “Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos”.

Por esta razón la redacción del art. 82.I de la LMAD, de acuerdo a las políticas generales de vivienda, ha cuidado de establecer los alcances competenciales para el nivel central del Estado, en el marco del respeto de las competencias municipales. Por la misma razón, la legislación sectorial que desprenda de las políticas generales de vivienda como de vivienda y vivienda social tendrán que considerar los límites establecidos por la distribución competencial de la Constitución Política del Estado.

En ese contexto el art. 82 de la LMAD, establece los alcances competenciales del sector hábitat y vivienda:

En el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda”, el art. 82.I de la LMAD, señala como titular al nivel central del Estado del régimen de hábitat y vivienda, políticas generales, y servicios básicos relacionados con el régimen de hábitat y vivienda. Señalando cuidadosamente que ello se realizará respetando las competencias exclusivas de los municipios.

Al respecto se debe señalar que existen sectores y materias que pueden estar contemplados en diferentes tipos de competencias asignadas a diferentes niveles de gobiernos, el Tribunal Constitucional Plurinacional es la instancia que realizará la delimitación material de la competencia cuando corresponda, pero a la hora de legislar los órganos deliberativos emisores de la ley deben tener cuidado de no invadir la competencia de otros niveles de gobierno. En el presente caso, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización señala los alcances de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda” cuidando de no invadir a las competencias exclusivas municipales, por lo que no altera el orden constitucional.

De acuerdo a la competencia concurrente de “vivienda y vivienda social”, el art. 82.II de la LMAD, distribuye responsabilidades a los gobiernos autónomos departamentales y a los gobiernos autónomos municipales garantizando que éstos ejerzan las facultades reglamentaria y ejecutiva en cuanto a políticas, normas técnicas, programas y proyectos, los que deberán ser ampliados y especificados en la ley sectorial.

Al respecto se debe señalar que la constitucionalidad de los alcances competenciales del sector de hábitat y vivienda, se enmarca en la presunción de su carácter orientador y mínimo,

por lo que el art. 82.II de la LMAD, no debe ser entendido como un precepto limitador de restricción, sino que deja la posibilidad a la legislación sectorial que posteriormente desarrolle de manera más amplia el sector en cuestión. Sin embargo, se debe aclarar, que a pesar de que algunos alcances competenciales de competencias concurrentes establecen un mandato que aparentemente circunscribe a las entidades territoriales autónomas a ejercer sólo la facultad ejecutiva o en su defecto sólo la facultad reglamentaria, no implica que la entidades territoriales autónomas quede exenta definitivamente del ejercicio de una de estas facultades. Será en su caso la legislación sectorial que deba complementar estos alcances en el marco del mandato del art. 297.I.3 de la CPE.

En el marco de la competencia concurrente “vivienda y vivienda social” y la competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción”, el art. 82.III de la LMAD, señala que es titularidad de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas las políticas de vivienda y urbanismo de acuerdo a sus prácticas culturales, y programas y proyectos de construcción de viviendas.

Al respecto se debe señalar que en el marco de la competencia concurrente, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización podría establecer el presente alcance competencial pero no en el marco de la competencia exclusiva de la Autonomía Indígena Originaria Campesina, aunque ambas competencias se encuentren estrechamente relacionadas se debe resguardar de cuidar los límites competenciales de una con otra. Por ello, sobre la competencia exclusiva de la Autonomías Indígena Originaria Campesina la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe realizar ninguna regulación, pues el nivel central del Estado no está facultado para legislar sobre dicha competencia.

Con relación a lo previsto en el art. 82.IV, esta disposición contempla una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales: “Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los gobiernos municipales” (art. 302.I.10 de la CPE) (las negrillas y subrayado son agregadas).

Sobre este aspecto, es necesario determinar que si bien es cierto que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe normar una competencia exclusiva de una entidad territorial autónoma, pues la instancia que está facultada para emitir legislación respecto de esta competencia son los concejos municipales y no la Asamblea Legislativa Plurinacional de acuerdo al art. 297.I.2 de la CPE. Sin embargo, esta competencia exclusiva municipal tiene un carácter especial, en sentido que su ejercicio se encuentra condicionado a unos preceptos técnicos los cuales son establecidos por el nivel central del Estado en el marco de su competencia exclusiva “Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial” (art. 298.II.33 CPE) (las negrillas son nuestras).

En este contexto, una de las cuestiones más delicadas del ámbito competencial radica en establecer los límites de aquellas competencias que tienen como eje neurálgico las políticas de un sector, pues la política puede desarrollarse no sólo a través de normativa, sino también a través de planes, programas, parámetros y reglas técnicas entre otras cosas, por ello cuando

un nivel de gobierno tiene como competencia “la política” de un sector, esta competencia puede ser comprendida en una dimensión amplia.

Por ello, esta competencia exclusiva municipal puede ser establecida en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en el entendido de que el art. 82.IV de la LMAD, únicamente esclarece que se utilizarán las reglas y parámetros técnicos del nivel central del Estado únicamente cuando corresponda, dando margen a los municipios a desarrollar y aplicar sus propios parámetros técnicos.

Finalmente, el art. 82.V de la LMAD, señala los alcances de la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales: “desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos” (art. 302.I.29 de la CPE), estableciendo que los gobiernos municipales tienen como competencia exclusiva: “1. Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción, y 2. Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamiento urbanos en su jurisdicción”.

Del texto referido, si bien no se advierte ningún tipo de intromisión sobre la competencia exclusiva municipal; sin embargo, el nivel central del Estado a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debió haber legislado una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno, en consecuencia, resulta contraria a lo previsto en los arts. 297.I.2 y 302.I.29 de la CPE.

Corresponde aclarar que la inconstitucionalidad del art. 82.V de la LMAD procede no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría el art. 297.I.2 y el art. 302.I.29 de la CPE.

## II.5.22.Sobre el art. 83 de la LMAD

### Artículo 83 (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).

I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

Nivel central del Estado:

- a) Formular y aprobar el régimen y las políticas, planes y programas de servicios básicos del país; incluyendo dicho régimen el sistema de regulación y planificación del servicio, políticas y programas relativos a la inversión y la asistencia técnica.
- b) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de alcantarillado sanitario con la participación de los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.

II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 9 del Parágrafo II del Artículo 299

de la Constitución Política del Estado y en el marco de la delegación de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, se desarrollan las competencias de la siguiente manera:

Nivel central del Estado:

a) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente con los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.

2. Gobiernos departamentales autónomos:

a) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente planes y proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado, los gobiernos municipales e indígena originario campesinos que correspondan, pudiendo delegar su operación y mantenimiento a los operadores correspondientes, una vez concluidas las obras. Toda intervención del gobierno departamental debe coordinarse con el municipio o autonomía indígena originaria campesina beneficiaria.

b) Coadyuvar con el nivel central del Estado en la asistencia técnica y planificación sobre los servicios básicos de agua potable y alcantarillado.

3. Gobiernos municipales autónomos:

a) Ejecutar programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, conforme a la Constitución Política del Estado, en el marco del régimen hídrico y de sus servicios, y las políticas establecidas por el nivel central del Estado.

b) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua potable en el marco de sus competencias, y cuando corresponda de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y los otros niveles autonómicos; así como coadyuvar en la asistencia técnica y planificación. Concluidos los proyectos podrán ser transferidos al operador del servicio.

c) Proveer los servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro conforme a la Constitución Política del Estado y en el marco de las políticas establecidas en el nivel central del Estado.

d) Aprobar las tasas de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, cuando estos presten el servicio de forma directa.

Gobiernos indígena originario campesinos autónomos:

a) Los gobiernos indígena originario campesinos, en el ámbito de su jurisdicción, podrán ejecutar las competencias municipales.

III. De acuerdo al Artículo 20 de la Constitución Política del Estado y la competencia del Numeral 40 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los



gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de las tasas sobre la misma.

IV. Los gobiernos departamentales tienen la competencia de elaborar, financiar y ejecutar proyectos de alcantarillado sanitario en calidad de delegación o transferencia de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado”.

Alegan los accionantes que las políticas de servicios básicos, es una competencia exclusiva del Estado, no una competencia compartida por lo que no es sujeto de legislación básica, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Asimismo, los proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos es una competencia concurrente, por lo que la Constitución excluye la regulación unilateral de esta materia como lo hace la citada Ley, pues la Constitución, en el art. 298.II.30, sólo faculta al Estado al establecimiento de las políticas de servicios básicos y no la regulación general para todas las entidades territoriales autónomas.

Respecto a esta alegación realizada por los accionantes, es conveniente determinar que el art. 298.II.30 de la CPE, señala como competencia exclusiva del nivel central del Estado las “Políticas de servicios básicos”. Por su parte el art. 299.II.9 de la misma norma señala que es competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas los “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”.

Es a partir de estas dos competencias sobre las cuales el nivel central del Estado tiene facultad legislativa y sobre las que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización determina los alcances competenciales en el sector de agua potable y alcantarillado, por lo que al ser en todos los casos el mismo nivel de gobierno el titular de la legislación no tiene ninguna contrariedad constitucional ni conflicto competencial.

Con este precedente se realiza el siguiente análisis:

El agua y los servicios básicos como derecho fundamental constitucional

La Constitución Política del Estado al respecto señala en su art. 20.I “Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social; y, III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen en derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registro, conforme a la ley” (las negrillas y subrayado agregadas).

El artículo descrito establece directrices importantes: i) Es el Estado a través de todos los niveles de gobierno el garante de estos derechos, por lo tanto existe una corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno sobre los precitados derechos fundamentales; ii) La prohibición de la privatización del acceso al agua y alcantarillado; y, iii) La reserva de ley correspondiente al nivel central del Estado que regulará el sector.

Por otro lado, la Constitución Política del Estado en su art. 374, señala el siguiente mandato imperativo respecto a este sector:

“I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos.

II. El estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.

III. Las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras son prioritarias para el Estado, que deberá garantizar su conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral; son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

En el marco de estos mandatos constitucionales, el art. 83 de la LMAD, distribuye inicialmente ciertas responsabilidades sobre la competencia concurrente de “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos” al nivel central del Estado, a los gobiernos autónomos departamentales, a los gobiernos autónomos municipales y a las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas. La distribución inicial realizada antes que la legislación del sector sea emitida, no contradice el orden constitucional; por el contrario, cumple con el mandato constitucional de corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno establecido en el art. 20 de la CPE. Posteriormente, será la ley sectorial emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional la que complementa la legislación sobre esta competencia en correspondencia con la tipología competencial prevista en la Constitución y distribuya las responsabilidades que corresponda.

El agua y los servicios básicos de acuerdo a la distribución competencial constitucional.

Si bien se determinó que el art. 83 tiene como base las competencias “Políticas de servicios básicos” y “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”, también se debe señalar que los gobiernos autónomos municipales cuentan con la competencia exclusiva “Servicios básicos como aprobación de tasas que correspondan en su jurisdicción” (art. 302.I.40). Este aspecto, debe ser tomado en cuenta al momento de establecer los alcances competenciales tanto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como en la ley

sectorial que emita el nivel central del Estado, evitando se incurra en una invasión de la competencia municipal.

En este orden de ideas, el art. 83.I. de la LMAD, señala que en el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas de servicios básicos”, este nivel de gobierno será titular del régimen y políticas de servicios básicos del país, y de la elaboración, financiación y ejecución subsidiaria de proyectos de alcantarillado sanitario con las entidades territoriales autónomas. Al respecto se debe señalar que la subsidiaridad es un principio que rige la organización territorial y a las entidades territoriales autónomas, por lo que el art. 83.I de la LMAD, no es contrario al texto constitucional.

El art. 83.II de la LMAD, distribuye las responsabilidades reglamentarias y ejecutivas en el marco de la competencia concurrente “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”, pero además de ello contempla una delegación de la facultad reglamentaria y ejecutiva de la competencia exclusiva “políticas de servicios básicos”.

Esta última disposición podría ser observable en sentido que la LMAD estaría realizando una delegación competencial de facto sin un previo acuerdo intergubernativo como contempla el espíritu del art. 75 de la misma norma. Sin embargo, este párrafo se entiende como constitucional en el marco de la distribución de responsabilidades sobre la competencia concurrente.

En ese sentido, el art. 83.II de la LMAD, establece reiteradamente, que el nivel central de Estado elaborará, financiará y ejecutará de manera subsidiaria los proyectos de agua potable y alcantarillado. Los gobiernos autónomos departamentales, estarían facultados para elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de agua potable y alcantarillado en coordinación con los demás niveles de gobierno, y coadyuvar al nivel central del Estado en la asistencia técnica sobre los servicios básicos de agua potable y alcantarillado. Los gobiernos autónomos municipales, en el marco de esta competencia concurrente son los titulares de la ejecución de programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, su financiación, asistencia técnica, la provisión del servicio, las tasas sobre estos servicios, etc. Finalmente las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas en el marco del art. 303 de la CPE, que señala que estas autonomías asumen las competencias municipales, podrán ejercer esta competencia municipal de acuerdo al mandato constitucional.

Respecto a este artículo se debe insistir que los alcances competenciales sobre una competencia concurrente no deben entenderse como preceptos limitadores, prohibitivos y restrictivos, sino como preceptos de naturaleza orientadora y mínima que deja la posibilidad de desarrollar ampliamente la competencia en la ley o las leyes sectoriales. Sin embargo se debe aclarar, que a pesar de que algunos alcances competenciales de competencias concurrentes establecen un mandato que aparentemente circunscribe a las entidades territoriales autónomas a ejercer sólo la facultad ejecutiva o en su defecto sólo la facultad reglamentaria, no implica que la entidad territorial autónoma quede exenta definitivamente

del ejercicio de una de estas facultades. Será en su caso la legislación sectorial que deba complementar estos alcances en el marco del mandato del art. 297.I.3 de la CPE.

En cuanto al art. 83.III de la LMAD, en el marco de los arts. 20 y 302.I.40 de la CPE señala que la competencia de “servicios básicos así como aprobación de las tasas que correspondan a su jurisdicción” la ejerce de manera exclusiva el gobierno municipal, por lo que se advierte, que este únicamente ratifica el mandato constitucional; sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debió legislar una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno. Aclarándose que la observación al art. 83.III. de la LMAD, procede no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría a los arts. 297.I.2 y 302.I.40 de la CPE.

Finalmente el art. 83.IV de la LMAD, contempla una delegación o transferencia de competencia a los gobiernos autónomos departamentales en el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas de servicios básicos”. Entonces, conforme se señaló precedentemente, no puede realizarse una transferencia o delegación de carácter obligatorio o de facto, en este sentido es necesario precisar que la transferencia o delegación de la competencia únicamente se perfeccionará con una ley de recepción del gobierno autónomo departamental que quiera ejercerla, en el marco del principio de voluntariedad previsto en el art. 75 de la LMAD.

#### II.5.23. Sobre el art. 84 de la LMAD

“Artículo 84. (EDUCACIÓN).

La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.

La ley especial en materia de educación regulará el desarrollo curricular descolonizador tomando en cuenta las características espirituales, territoriales, lingüísticas, culturales, sociales, económicas y políticas en cada entidad territorial autónoma.

Las relaciones y responsabilidades entre las entidades vinculadas al sector educación se sujetarán al marco legal vigente, anterior a la promulgación de la presente Ley, en tanto se promulgue la ley especial citada en los Parágrafos precedentes”.

Argumentan los accionantes que la “gestión del sistema de salud y educación” es una competencia concurrente y no una competencia compartida, por lo que no es sujeto de legislación básica ni materia de regulación por la Ley Marco.

Respecto a esta alegación realizada por los accionantes, es conveniente recordar que la Norma Suprema señala que es competencia exclusiva del nivel central del Estado la “política del sistema de educación y salud” (art. 298.II.17), en tanto que es competencia concurrente “la gestión del sistema de salud y educación” (art. 299.I.2).

En este contexto, el art. 84 no establece ningún alcance competencial en referencia al sector educación alegando que es un derecho fundamental y primera responsabilidad del Estado, por el contrario, establece que la distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, que en el caso concreto es la Ley 070 de 20 de diciembre de 2010 denominada Ley Avelino Siñani, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.24. Sobre el art. 88 de la LMAD

“Artículo 88. (BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE).

De acuerdo a la competencia privativa Numeral 20 del Parágrafo I del Artículo 298 y la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene la competencia exclusiva de diseñar, aprobar y ejecutar el régimen general de gestión de biodiversidad y medio ambiente, en base a la competencia privativa de diseñar la política general que orienta al sector.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 19 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar y ejecutar el régimen de áreas protegidas, así como las políticas para la creación y administración de áreas protegidas en el país.
2. Administrar áreas protegidas de interés nacional en coordinación con las entidades territoriales autónomas y territorios indígena originario campesinos cuando corresponda.
3. Delegar y/o transferir a los gobiernos departamentales autónomos la administración de áreas protegidas que se encuentren en su jurisdicción y no sean administradas por los gobiernos municipales, autonomías indígena originario campesinas y el gobierno nacional, conforme a ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo II del Artículo 298, concordante con el Artículo 345 del Numeral 2 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar, reglamentar y ejecutar las políticas de gestión ambiental.
2. Elaborar, reglamentar y ejecutar los regímenes de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental.
3. Formular, aprobar y ejecutar la política de cambio climático del Estado Plurinacional, así

como la normativa para su implementación.

De acuerdo a las competencias concurrentes 8 y 9 del Artículo 299 Parágrafo II de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias concurrentes de la siguiente manera:

1. Nivel central del Estado:

a) Formular el régimen y las políticas para el tratamiento de residuos sólidos, industriales y tóxicos.

2. Gobiernos departamentales autónomos:

a) Reglamentar y ejecutar, en su jurisdicción, el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos aprobadas por el nivel central del Estado.

3. Gobiernos municipales autónomos:

a) Reglamentar y ejecutar el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos, en su jurisdicción.

V. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 1 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias concurrentes de la siguiente manera:

1. Nivel central del Estado:

a) Protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.

b) Implementar la política de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

2. Gobiernos departamentales autónomos:

a) 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.

3. Gobiernos municipales autónomos:

a) 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.

4. Gobiernos indígena originario campesinos autónomos:

a) Proteger y contribuir a la protección según sus normas y prácticas propias, el medio ambiente, la biodiversidad, los recursos forestales y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 4 Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá la competencia exclusiva de formular e implementar la política de protección, uso y aprovechamiento de los recursos

genéticos en el territorio nacional.

De acuerdo al competencia exclusiva del Numeral 11, Parágrafo II del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de administrar áreas protegidas municipales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos tienen la competencia exclusiva de administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de las políticas y sistemas definidos por el nivel central del Estado.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 22, Parágrafo I del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos tienen las competencias exclusivas de:

1. Preservar el hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales.
2. Definir y ejecutar proyectos para la investigación y el aprovechamiento productivo de la biodiversidad, sus aplicaciones científicas y productos derivados, para su desarrollo integral”.

Los accionantes refieren que la “Política General de Biodiversidad” es una competencia privativa del Estado, a su vez, señalan que “los residuos industriales y tóxicos, más los proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos” al que hace mención el artículo, son competencias concurrentes y no compartidas, por lo que no son sujetos de regulación por legislación básica, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Para el análisis de la alegación realizada por los accionantes, corresponde señalar que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el caso del art. 88, establece los alcances competenciales de biodiversidad y medioambiente, a partir de competencias de tipo privativas y exclusivas del nivel central del Estado por un lado, y por otro de competencias concurrentes del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, tipos de competencia sobre las cuales es el nivel central del Estado el nivel de gobierno el facultado para emitir la legislación de la competencia. Por mandato del art. 271.II de la CPE es la Asamblea Legislativa Plurinacional el Órgano emisor de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por lo que no existe vulneración a la Constitución Política del Estado ni vicio en el Órgano de emisión de la norma, si la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula los alcances de las materias de las competencias mencionadas.

En ese contexto se realiza el siguiente análisis:

El medio ambiente como derecho fundamental constitucional

En primera instancia se debe señalar que el medioambiente se encuentra establecido en la Constitución como un derecho fundamental en el art. 33, que dice: “Las personas tienen derecho a un medioambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”.

El mismo modo el art. 34 de la CPE, señala que: “Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente”.

Por otra parte, la Ley Fundamental establece ciertos mandatos imperativos como los siguientes:

Art. 342 de la CPE, “Es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente”.

Art. 345 de la CPE, “Las políticas de gestión ambiental se basarán en:

1. La planificación y gestión participativas, con control social.
2. La aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente”.

El medio ambiente de acuerdo a la distribución competencial constitucional

Del art. 88 de la LMAD, se desprende de las siguientes competencias:

Competencia privativa “Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente” (art. 298.I.20 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Recursos naturales estratégicos, que comprendan minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua” (art. 298.II.4 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Régimen general de biodiversidad y medio ambiente” (art. 298.II.6 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado” (art. 298.II.19 CPE).

Competencia concurrente “Residuos industriales y tóxicos” (art.299.I.8 CPE).



Competencia concurrente “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos” (art. 299.II.9 CPE).

Competencia concurrente “Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación” (art. 299.II.1 CPE).

Ahora bien, respecto las competencias privativas y exclusivas del nivel central del Estado, y las competencias concurrentes, el titular de la facultad legislativa es el citado nivel de gobierno, al igual que es el titular de la legislación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, razón por la que no existe vicio en el órgano emisor de la ley y consecuentemente no altera ninguna disposición de la Constitución Política del Estado, por tanto, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización por su naturaleza complementaria de la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, es una ley reguladora del régimen autonómico, que por mandato constitucional del art 271 regula el Régimen de Autonomías y las bases de la organización territorial del Estado.

Por otro lado, el art. 88 de la LMAD, hace referencia al art. 345 de la CPE, que regula de manera primaria el sector, señalando que: “Las políticas de gestión ambiental se basarán en:

La planificación y gestión participativas, con control social.

La aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente.

3. La responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños medioambientales y su sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento de las normas de protección del medio ambiente”.

Por lo que todas las acciones relacionadas con medioambiente deberán regirse por lo señalado, sea acciones del nivel central del Estado o de las entidades territoriales autónomas en el marco de sus competencias.

Por otro lado, el art. 88.VI, VII y VIII de la LMAD, hace referencia a competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas tales como:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales para administrar “Áreas protegidas municipales en conformidad a los parámetros y condiciones establecidas para los Gobiernos Municipales” (art. 302.I.11 CPE).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado” (art. 304.I.7 CPE).

Competencias exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas” (art. 304.I.22 CPE).

Respecto a las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, los párrafos VI, VII y VIII del art. 88 de la LMAD, si bien ratifican lo establecido en la Constitución Política del Estado, incurren en repetición innecesaria. Sin embargo, a pesar que los párrafos citados no contemplan ningún tipo de intromisión sobre las competencias exclusivas municipales y de la Autonomías Indígena Originaria Campesina, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debió legislar una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno. La incompatibilidad de los párrafos VI, VII y VIII del art. 88 de la LMAD, procede no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del Órgano emisor de la legislación, que es contraria a los arts. 297.I.2, 302.I.11, 302.I.7 y 304.I.22 de la CPE.

#### II.5.25. Sobre el art. 92 de la LMAD

“Artículo 92. (DESARROLLO PRODUCTIVO).

I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 35, Párrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar políticas y estrategias nacionales de desarrollo productivo con la generación de empleo digno en el marco del Plan General de Desarrollo.
2. Formular políticas dirigidas a promover complejos productivos en todo el territorio nacional en base al modelo de economía plural.
3. Establecer políticas dirigidas a buscar el acceso a mercados nacionales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas entendiéndose éstas como micro, pequeña, mediana, gran empresa, industria, organizaciones económicas campesinas, asociaciones, organizaciones de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, organizaciones económico comunitarias y social cooperativas, precautelando el abastecimiento del mercado interno, promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
4. Elaborar aprobar y ejecutar políticas de desarrollo y promoción de la oferta exportable con valor agregado priorizando el apoyo a las unidades productivas reconocidas por la Constitución Política del Estado, garantizando el abastecimiento del mercado interno.
5. Estructurar y coordinar una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo.
6. Generar y aprobar políticas públicas para elevar la productividad y competitividad del sector productivo.
7. Formular, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de industrialización de la producción en el Estado Plurinacional.

8. Formular, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción en el Estado Plurinacional.
9. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial.
10. Regular el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial.
11. Formular, gestionar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva.
12. Crear y ejercer tuición en las empresas públicas del sector productivo, caracterizadas por responder al interés nacional, tener carácter estratégico y pudiendo situarse en cualquier lugar del Estado Plurinacional
13. Diseñar, implementar y ejecutar políticas de desarrollo y sostenibilidad de todas las unidades productivas en el marco de la economía plural.
14. Elaborar políticas y normas para participar, fiscalizar y regular los mercados, velando por la calidad de los servicios y productos.
15. Diseñar políticas sobre los mecanismos de apoyo administrativo, financiero, productivo y comercial a las unidades productivas en el marco de la economía plural.
16. Normar, administrar los registros públicos de comercio, empresas, exportaciones y protección de la propiedad intelectual.
17. Elaborar políticas orientadas a la protección de la industria nacional.
18. Elaborar políticas orientadas a la seguridad industrial.
19. Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación de calidad, metrología industrial y científica, y normalización técnica del sector industrial.
20. Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación en el marco del comercio justo, economía solidaria y producción ecológica.
21. Diseñar, implementar y ejecutar políticas para la aplicación de normas internacionales en el país.
22. Elaborar, implementar y ejecutar normativas para el sector industrial y de servicios.

II. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 31, Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Promoción del desarrollo productivo con la generación de empleo digno en concordancia con el Plan General de Desarrollo Productivo.
2. Promover complejos productivos en su jurisdicción en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.
3. Formulación de proyectos para el acceso a mercados departamentales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
4. Promover en coordinación con el nivel central del Estado una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo a nivel departamental.
5. Ejecutar políticas públicas a nivel departamental para elevar la productividad y competitividad del sector productivo en el marco de la economía plural y el plan de

desarrollo productivo.

6. Formular y promover planes, programas y proyectos de industrialización de la producción a nivel departamental.

7. Formular, proponer y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción nacional a nivel departamental.

8. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial.

9. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel departamental.

III. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 21 del Parágrafo I en el Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo.

2. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.

3. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.

4. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal.

5. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local.

6. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal.

IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 19, Parágrafo I del Artículo 304, y la competencia concurrente del Numeral 7, Parágrafo III del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos tienen las siguientes competencias:

1. Fomento de la recuperación de saberes y tecnologías ancestrales, orientadas a transformación y valor agregado.

2. Los gobiernos indígena originario campesinos resguardarán y registrarán sus derechos intelectuales colectivos.

3. Los gobiernos indígena originarios campesinos en el ámbito de su jurisdicción podrán ejecutar las competencias municipales.

4. Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo”.

Los accionantes manifiestan que la Constitución Política del Estado establece que: “las políticas generales de desarrollo productivo”, es una competencia exclusiva del Estado y, al no ser compartida, no es sujeta de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 92 de la LMAD, establece los alcances competenciales del sector de desarrollo productivo, a partir de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas generales de desarrollo productivo”, aspecto que como se mencionó anteriormente no presenta ningún tipo de vulneración o contrariedad a la norma constitucional, por ser el nivel central del Estado el facultado para emitir la legislación del sector al igual que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Sin embargo, este artículo establece los alcances de las competencias exclusivas de los niveles de gobierno subnacionales, cuestión que es observable por vicio en el órgano de emisión de la norma, que contraría lo previsto en el art. 292.I.2 de la CPE.

En ese contexto, el art. 92 de la LMAD, establece los alcances de las siguientes competencias:

El desarrollo productivo de acuerdo a la distribución competencial constitucional

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas generales de desarrollo productivo” (art. 298.II.35 CPE).

Sobre esta competencia el nivel central del Estado de manera anticipada a la ley sectorial regula los alcances de dicha competencia para el propio nivel central del Estado, por lo que no existe ningún inconveniente ni contravención a la Constitución Política del Estado.

Por otro lado, el art. 92 de la LMAD, establece el alcance de competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas como las siguientes:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario” (art. 300.I.31 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Proyectos de infraestructura productiva” (art.302.I.21 CPE).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Fomento y desarrollo de la vocación productiva” (art. 304.I.19 CPE).

Al respecto se debe establecer que independientemente de los alcances establecidos por el art. 92 de la LMAD, en el marco de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las precitadas competencias, por lo que los alcances establecidos en el art. 92.II, III, IV no conciernen a la LMAD. Se aclara que la incompatibilidad de los párrafos II, III y IV del art. 92 de la LMAD, procede por el vicio del Órgano emisor de la legislación, que contraría a

los arts. 297.I.2, art. 300.I.31, art. 302.I.21 y art.304.I.19 de la CPE.

Podría ser en todo caso, la ley sectorial que se emita sobre la competencia exclusiva del nivel central del Estado, la norma que deba establecer los alcances de las “políticas generales de desarrollo productivo” en relación con las competencias de las entidades territoriales autónomas sin entrar a legislar sobre estas últimas.

Los estatutos, cartas orgánicas o en su caso las leyes departamentales, leyes municipales y las leyes indígenas son las normas llamadas a regular los alcances o el desarrollo de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, en el marco de las políticas generales de desarrollo productivo que emita el nivel central del Estado.

II.5.26.Sobre el art. 94 de la LMAD

“Artículo 94. (ORDENAMIENTO TERRITORIAL).

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 33, del Parágrafo II, Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

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

II. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 5, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, en coordinación con los municipios y las autonomías indígena originaria campesinas.
2. Diseñar y ejecutar, en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan Departamental de Uso de Suelos en coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.

III.De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo I, Artículo 302, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
2. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.

IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 4 del Parágrafo I, Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y ejecutar, en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos de la entidad territorial indígena originario campesina, en coordinación con los gobiernos departamental y municipal.
2. 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”.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, pues la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma cualificada que regula materia autonómica y descentralización. Por tanto, la legislación básica y la ley marco, se constituyen en dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza constitucional.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el caso del art. 94, establece los alcances competenciales del ordenamiento territorial, a partir de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Política nacional de planificación territorial y Plan de ordenamiento territorial”, lo cual no presenta ningún tipo de vulneración o contrariedad a la norma constitucional. Sin embargo, este artículo establece los alcances de competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, cuestión que es observable por no sujetarse a lo previsto en el art. 292.I.2 de la CPE.

El art. 94.I de la LMAD, tiene las mismas características del anterior artículo en ese sentido desarrolla los alcances de las siguientes competencias:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial” (art. 298.II.33 CPE).

Sobre esta competencia el nivel central del Estado es el titular de la facultad legislativa razón por la cual, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización puede regular en forma previa a la ley sectorial los alcances de la competencia para el mismo nivel central del Estado, por

lo que sobre esta disposición no se advierte la inconstitucionalidad denunciada.

Por otro lado, los párrafos II, III y IV del art. 94 de la LMAD, establece el alcance de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas referidas a lo siguiente:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “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” (art. 300.I.5 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas” (art. 302.I.6 CPE).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales (art. 304.I.4 CPE)”.

Al respecto se debe señalar, que el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las precitadas competencias, por lo que los alcances establecidos en los párrafos II, III y IV del art. 94 no corresponden a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Si bien estas competencias tienen un mismo eje neurálgico que es la planificación territorial y el mandato constitucional establece que todos los niveles de gobierno deben ejercer su competencia asignada de manera coordinada con los demás, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe establecer los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, menos cuando el mandato constitucional establece una clara delimitación de las mismas.

Por otro lado, la Constitución Política del Estado señala que todas las entidades territoriales autónomas deben coordinar al ejercer su competencia asignada, esa coordinación deberá llevarse adelante en el marco de las políticas nacionales que establezca el nivel central del Estado, por lo que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no podía desarrollar las competencias de las entidades territoriales autónomas en virtud a que la Constitución Política del Estado establece una clara distribución de las mismas, y que el nivel central del Estado no es el facultado para legislar sobre competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

En este orden de ideas, si bien estas competencias tienen un mismo eje neurálgico que es la planificación territorial y el mandato constitucional establece que todos los niveles de gobierno deben ejercer su competencia asignada de manera coordinada con los demás, debe ser la ley sectorial de políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial la que establezca los alcances de dicha competencia. El mandato constitucional en forma expresa señala que todos los niveles de gobiernos deben coordinar para ejercer sus competencias, esa coordinación deberá llevarse adelante en el marco de las políticas nacionales que establezca



la ley sectorial del nivel central del Estado, por lo que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no tiene facultades para desarrollar las competencias de las entidades territoriales autónomas en virtud a que el nivel central del Estado no está facultado para legislar sobre las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

Consecuentemente, los párrafos II, III y IV del art. 94 de la LMAD, son incompatibles no por su contenido, pues los párrafos citados únicamente reiteran lo establecido en los arts. 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4 de la CPE; sino por el vicio del Órgano emisor de la legislación, que contraría los arts. 297.I.2, 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4 de la CPE.

#### II.5.27.Sobre el art. 95 de la LMAD

“Artículo 95. (TURISMO).

I. De acuerdo a la competencia del Numeral 37 del Parágrafo II, Artículo 298, de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar las políticas generales y el régimen de turismo.
2. Elaborar e implementar el Plan Nacional de Turismo en coordinación con las entidades territoriales autónomas.
3. Promover y fomentar los emprendimientos de las comunidades indígena originario campesinas y organizaciones de la sociedad civil, para que desarrollen actividades turísticas en coordinación con las instancias correspondientes.
4. Establecer y desarrollar un sistema de categorización, registro y certificación de prestadores de servicios turísticos, definiendo mediante reglamentación expresa las responsabilidades de las entidades territoriales autónomas en la administración de dichos registros y la correspondiente certificación.
5. Establecer y desarrollar un sistema de información sobre la oferta turística nacional, la demanda y la calidad de actividades turísticas, definiendo mediante reglamentación expresa, las responsabilidades de las entidades territoriales autónomas en la administración e integración de la información correspondiente.
6. Formular, mantener y actualizar el catálogo turístico nacional en coordinación con las entidades territoriales autónomas.
7. Velar por la defensa de los derechos de los usuarios de servicios turísticos y de los prestadores de servicios legalmente establecidos.
8. Autorizar y supervisar a las operadoras de servicios turísticos, la operación de medios de transporte aéreo con fines turísticos, así como las operaciones de medios de transporte terrestre y fluvial cuyo alcance sea mayor a un departamento.

II. De acuerdo a la competencia del Numeral 20, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar e implementar el Plan Departamental de Turismo en coordinación con las entidades territoriales autónomas.
2. Establecer las políticas de turismo departamental en el marco de la política general de turismo.
3. Promoción de políticas del turismo departamental.
4. Promover y proteger el turismo comunitario.
5. Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos, con excepción de aquellos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución municipal; preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.
6. Establecer y ejecutar programas y proyectos para emprendimientos turísticos comunitarios.
7. Velar por la defensa de los derechos de los usuarios de servicios turísticos y de los prestadores de servicios legalmente establecidos.
8. Autorizar y supervisar a las operadoras de servicios turísticos, la operación de medios de transporte aéreo con fines turísticos, así como las operaciones de medios de transporte terrestre y fluvial en el departamento.

III. De acuerdo a la competencia del Numeral 17, Parágrafo I, del Artículo 302, de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar e implementar el Plan Municipal de Turismo.
2. Formular políticas de turismo local.
3. Realizar inversiones en infraestructura pública de apoyo al turismo.
4. Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución municipal, preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.
5. Establecer y ejecutar programas y proyectos que promocionen emprendimientos turísticos comunitarios.

IV. De acuerdo a la competencia Numeral 11, Parágrafo I del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Formular y aprobar políticas de turismo destinadas a fomentar el desarrollo del turismo sostenible, competitivo en apego de la Ley de Medio Ambiente y Biodiversidad.
2. Elaborar y ejecutar programas y proyectos que contribuyan a facilitar emprendimientos comunitarios turísticos.
3. Diseñar, implementar y administrar en su jurisdicción servicios de asistencia al turista.
4. Supervisar y fiscalizar la operación de medios de transporte turístico”.

Los accionantes manifiestan que las “Políticas generales de turismo”, es competencia exclusiva del Estado; sin embargo, la Constitución no faculta al legislativo estatal para establecer el régimen de turismo como lo hace el art. 95 de la LMAD; por otra, el legislador

Estatad, no puede adiconar ni integrar el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas como lo hace el artículo 95 de la LMAD, tarea propia de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas y de los estatutos autonómicos. Al no ser una competencia compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El turismo como mandato imperativo de la CPE

El art. 337 de la CPE, señala: “I. El turismo es una actividad económica estratégica que deberá desarrollarse de manera sustentable para lo que tomará en cuenta la riqueza de las culturas y el respeto al medio ambiente. II. El Estado promoverá y protegerá el turismo comunitario con el objetivo de beneficiar a las comunidades urbanas y rurales, y las naciones y pueblos indígena originario campesinos donde se desarrolle esta actividad”.

En ese sentido, todos los niveles de gobierno se encuentran conminados por este mandato constitucional para poder implementar las políticas de turismo en el marco de lo establecido en el art. 337 de la CPE.

El turismo de acuerdo a la distribución competencial constitucional

El art. 95 de la LMAD, desarrolla los alcances de las siguientes competencias:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas generales de turismo” (art. 298.II.37 CPE) (negrillas agregadas).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Políticas de turismo departamental” (art. 300.I.20 CPE) (negrillas agregadas).

Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales “Políticas de turismo local” (art. 302.I.17 CPE) (negrillas agregadas).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Políticas de Turismo” (art. 304.I.11 CPE) (negrillas agregadas).

Como puede advertirse, la competencia de turismo tiene una característica diferente de las anteriores competencias, el mandato constitucional en la distribución de competencias es análogo para el nivel central del Estado y para los tres niveles de gobierno subnacionales, pues en el sector turismo la Constitución Política del Estado no realiza una delimitación clara de la competencia como en otras, pues atribuye “políticas de turismo” para todos los niveles de gobierno.

Ello podría generar gran confusión y conflicto en sentido que precisamente las competencias que contemplan “políticas” pueden ser entendidas y atendidas de manera muy amplia, esto se complica más cuando son varios niveles de gobierno que tienen asignada la competencia en

torno a las políticas de algún sector.

Consiguientemente, si bien los anteriores análisis apuntaban a que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe legislar o en su caso establecer los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas; sin embargo, en el caso del sector turismo, por las peculiaridades señaladas, podría entenderse su pertinencia, en sentido que la competencia del nivel central del Estado es la Política General del sector y es este el parámetro sobre el cual se deberán establecer las políticas departamentales, locales e indígenas.

Por ello, en el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado, el desarrollo efectuado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en cuanto a los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, es compatible, siempre y cuando éstos sean únicamente entendidos como preceptos mínimos y orientadores sobre los cuales los gobiernos subnacionales pueden desarrollar sus políticas específicas. Los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas en el sector turismo, no deben ser considerados como preceptos restrictivos, sino como preceptos introductorios que deberán ser ampliados en los estatutos, cartas orgánicas o legislación departamental, municipal e indígena, en el marco de las políticas nacionales establecidas en la ley nacional del sector. Por tanto, los párrafos II, III y IV del art. 95 de la LMAD, resultan compatibles en el marco de las consideraciones señaladas.

#### II.5.28.Sobre el art. 96 de la LMAD

“Artículo 96. (TRANSPORTES).

I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 32, Párrafo II del Artículo 298, de la Constitución Política del Estado el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Formular y aprobar las políticas estatales, incluyendo las referidas a la infraestructura en todas las modalidades de transporte.
2. Proponer iniciativas normativas y ejercer y ejecutar mecanismos de financiamiento para proyectos en el sector.
3. Planificar, reglamentar y fiscalizar la aviación civil, y ejercer el control del espacio y tránsito aéreo, conforme a las políticas del Estado.
4. Regular el transporte de acuerdo al Plan General de Desarrollo, establecer los parámetros o estándares técnicos mínimos y referenciales del transporte.
5. Establecer los criterios de clasificación y clasificar los aeropuertos de todo el territorio nacional según tipo de tráfico.
6. Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte fluvial, lacustre y marítimo de integración nacional e internacional.
7. Ejercer competencias de control y fiscalización para los servicios de transportes de alcance interdepartamental e internacional

8. Regular las tarifas de transporte interdepartamental.
9. Participar en la determinación de políticas internacionales de transporte en los organismos internacionales que corresponda.

De acuerdo a las competencias exclusivas de los Numerales 9 y 10, Parágrafo II del Artículo 298, de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar las carreteras, líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental.
2. Establecer los criterios de clasificación de la red fundamental, departamental vecinal y comunitaria y clasificar las carreteras de la red fundamental.
3. Concurrir con todos los niveles autonómicos en la construcción de caminos en sus jurisdicciones.
4. Establecer los criterios de clasificación y clasificar las líneas férreas de la red fundamental y vías férreas en los departamentos.
5. Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte por carretera y por ferrocarril de alcance interdepartamental e internacional de la red fundamental.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 9, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Aprobar políticas departamentales de transporte e infraestructura vial interprovincial e intermunicipal.
2. Planificar y promover el desarrollo del transporte interprovincial por carretera, ferrocarril, fluvial, y otros medios, en el departamento.
3. Ejercer competencias de control y fiscalización para los servicios de transportes de alcance interprovincial e intermunicipal.
4. Regular el servicio y las tarifas de transporte interprovincial e intermunicipal.

IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar las carreteras de la red departamental.
2. Clasificar las carreteras de la red departamental, vecinal y comunitaria en el departamento.
3. Apoyar en la planificación de obras de infraestructura de caminos en la jurisdicción de las autonomías indígena originaria campesinas del departamento.

V. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 8, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen la competencia exclusiva de construir y mantener líneas férreas, ferrocarriles y otros medios de la red

departamental

VI. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 10, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen la competencia exclusiva de construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan el tráfico de alcance departamental.

VII. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral, 18 Parágrafo I del Artículo 302, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar y desarrollar el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento del tránsito urbano.
2. Efectuar el registro del derecho propietario de los vehículos automotores legalmente importados, ensamblados o fabricados en el territorio nacional. Los gobiernos municipales remitirán al nivel central del Estado, la información necesaria en los medios y conforme a los parámetros técnicos determinados para el establecimiento de un registro centralizado, integrado y actualizado para todo el país.
3. Desarrollar, promover y difundir la educación vial con participación ciudadana.
4. Regular las tarifas de transporte en su área de jurisdicción, en el marco de las normas, políticas y parámetros fijados por el nivel central del Estado.
5. La competencia exclusiva municipal en transporte urbano, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano, se la ejercerá en lo que corresponda en coordinación con la Policía Boliviana.

VIII. De acuerdo a la competencia exclusiva Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 302, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de planificar, diseñar, construir, mantener y administrar los caminos vecinales, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda.

IX. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6, Parágrafo I del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
2. Construcción de caminos vecinales y comunales en concurrencia con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, según corresponda”.

Alegan los accionantes que los transportes en general, cuando alcanzan a más de un Departamento es una competencia exclusiva del Estado, pero el legislador estatal no puede “adicionar ni integrar” el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, como lo hace el artículo en análisis, que es tarea propia de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas y de los estatutos autonómicos, en consecuencia al no ser competencia compartida, no es sujeto de legislación básica del

Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, pues la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma cualificada que regula materia autonómica y descentralización. Por tanto, la legislación básica y la ley marco, constituyen dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza constitucional.

El art. 96 de la LMAD, establece los alcances competenciales de varias competencias exclusivas del nivel central del Estado, lo cual no presenta ningún tipo de vulneración o contrariedad a la norma constitucional. Sin embargo, este artículo también establece los alcances de competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, cuestión que es observable por error en el órgano de emisión de la norma.

En ese sentido, se realiza el siguiente análisis del transporte de acuerdo a la distribución competencial:

El art. 96 de la LMAD, delimita las siguientes competencias del nivel central del Estado:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Transporte, terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento” (art. 298.II.32 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental” (art. 298.II.9 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental” (art. 298.II.10 CPE).

El nivel central del Estado es titular de la competencia y por tanto de la facultad legislativa, al igual que es el nivel central del Estado el titular de la legislación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por lo que no existe inconveniente ni contradicción con la Constitución Política del Estado, si la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece los alcances las competencias precitadas para el nivel central del Estado.

Por otro lado, desarrolla los alcances de las siguientes competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento” (art. 300.I.9 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Planificación, diseño,

construcción , conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste” (art. 300.I.7 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de las Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado” (art. 300.I.8 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales” (art. 300.I.10 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano” (art. 302.I.18 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígenas originario campesinos cuando corresponda” (art. 302.I.7 CPE).

Con el mismo criterio que en los casos anteriores, se debe señalar que la Constitución Política del Estado establece una clara delimitación competencial en el sector transporte, por lo que no es necesario establecer los alcances competenciales de las competencia exclusivas de las entidades territoriales autónomas, en el entendido que son las entidades territoriales autónomas las únicas titulares de las citadas competencias y por tanto las únicas facultadas para ejercer la facultad legislativa sobre ellas.

Consecuentemente, los contenidos de los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX del art. 96 de la LMAD, si bien ratifican y reproducen lo establecido en la Constitución Política del Estado. Sin embargo, a pesar que los párrafos citados no contemplan ningún tipo de contradicción expresa con la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no tiene la facultad de legislar una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno, por lo tanto, se advierte incompatibilidad constitucional de los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX del art. 96 de la LMAD, no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría los artículos 297.I.2, 300.I.7, 300.I.8, 300.I.9, 300.I.10, 302.I.7, art. 302.I.18 de la CPE.

II.5.29.Sobre el art. 97 de la LMAD

“Artículo 97. (ENERGÍA). La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de energía y sus fuentes deberá ser regulada por una ley sectorial del nivel central del Estado, la cual definirá la política,



planificación y régimen del sector. Dicha distribución se basará en el mandato a ley del Parágrafo II del Artículo 378, la competencia exclusiva del Numeral 8, Parágrafo II del Artículo 298, la competencia concurrente del Numeral 7, Parágrafo II, del Artículo 299, las competencias exclusivas de los Numerales 6 y 16, Parágrafo I del Artículo 300 de los gobiernos departamentales autónomos, la competencia exclusiva del Numeral 12, Parágrafo I del Artículo 302 de los gobiernos municipales, y la competencia concurrente del Numeral 4, Parágrafo III del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado”.

Sobre la citada norma, los accionantes sostienen que la “política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado”, es una competencia exclusiva del Estado, al no ser competencia compartida no es sujeto de la legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Se recuerda que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, pues la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma cualificada que regula materia autonómica y descentralización. Por tanto, la legislación básica y la ley marco, se constituyen en dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza constitucional.

Por otro lado, la Constitución realiza la siguiente asignación competencial en materia de energía, sobre las cuales el nivel central del Estado tiene la titularidad de la facultad legislativa:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado” (art. 298.II.8 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas básicas de servicios básicos” (art. 298.II.30 CPE).

Competencias exclusivas del nivel central del Estado “Régimen general de recursos hídricos y sus servicios” (art. 298.II.5 CPE).

Competencia compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas “Electrificación urbana” (art.299.I.3 CPE).

Competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas “Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos” (art.299.II.7 CPE).

Competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las AIOCs “Sistema de riego,

recursos hídricos, fuentes de agua y energía en el marco de la política del Estado, al interior de sus jurisdicción” (art.304.III.4 CPE).

Por otro lado, la Constitución señala determinados mandatos imperativos respecto a este sector:

Art. 374 CPE:

“I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos.

II. El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.

III. Las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras son prioritarias para el Estado, que deberá garantizar su conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral; son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

Art. 378 CPE:

“I. Las diferentes formas de energía y sus fuentes constituyen un recurso estratégico, su acceso es un derecho fundamental y esencial para el desarrollo integral y social del país, y se regía por los principios de eficiencia, continuidad, adaptabilidad y preservación del medio ambiente.

II. Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y control social. La cadena productiva energética no podrá estar sujeta exclusivamente a intereses privados ni podrá concesionarse. La participación privada será regulada por la ley (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

A su vez la Constitución señala la participación de las entidades territoriales autónomas en las siguientes competencias exclusivas concernientes al sector:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados” (art. 300.I.6 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Proyectos de electrificación rural” (art. 300.I.15 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria” (art. 300.I.16 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales, “Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal” (art. 302.I.12 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales, “Servicios básicos así como aprobación de tasas que correspondan a su jurisdicción” (art. 302.I.40 CPE).

Consiguientemente, si bien el art. 97 de la LMAD, no señala ningún tipo de alcance competencial, la ley del sector no deberá incluir en ella preceptos referentes a las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, en el tenor que establece el artículo en análisis, por tanto, no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.30. Sobre el art. 98 de la LMAD

“Artículo 98. (SEGURIDAD CIUDADANA)

Al ser el Estado el garante de los derechos fundamentales y al ser la seguridad ciudadana un fin y función esencial contemplada en la Constitución Política del Estado, esta competencia deberá ser regulada por una ley especial.

El ejercicio de la competencia concurrente de seguridad ciudadana por parte de las entidades territoriales autónomas deberá sujetarse a la ley especial, emitida por el nivel central del Estado, de acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 13, Parágrafo II del Artículo 299, de la Constitución Política del Estado”.

Manifiestan que, la seguridad ciudadana es una competencia concurrente, al no ser competencia compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La seguridad ciudadana es una competencia que se encuentra asignada como concurrente en el art. 299.I.13 CPE. En este sentido, conforme se ha establecido, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización puede legislar de manera inicial respecto este tipo de competencia, pues es el nivel central del Estado para ambos casos la instancia titular de la facultad legislativa.

El art. 98 de la LMAD, deriva a ley especial todo el tratamiento de dicha competencia, fundamentado que la misma es un derecho fundamental y uno de los fines y funciones esenciales del Estado, en ese sentido se realiza el análisis:

El art. 9.2 de la CPE, establece como fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: “Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igualdad dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el dialogo intracultural, intercultural, plurilingüe” (negrillas y subrayado agregadas).

Por otro lado, el art. 251 de la CPE, señala que: “I. La Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mandato único, en conformidad con la ley Orgánica de la Policía boliviana y las demás leyes del Estado” (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

A su vez el art. 252 de la CPE, señala que: “Las fuerzas de la Policía Boliviana depende de la Presidenta o Presidente por intermedio de la Ministra o Ministro de Gobierno”.

A lo que cabe añadir que es competencia privativa del nivel central del Estado “Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía boliviana” (art.298.I.6 CPE) (negrillas y subrayado agregadas).

En ese contexto se debe señalar primeramente que el art. 98 de la LMAD, deriva a la ley especial la regulación de la competencia, cuestión que no tiene ninguna discordancia ni vulneración a la Constitución Política del Estado. Segundo, se deberá precautelar que la ley especial que regule la competencia concurrente de seguridad ciudadana no sea confundida y ejercida en el marco de la competencia privativa del nivel central del Estado referente a la Policía Boliviana, y que por el contrario el ejercicio de la competencia concurrente de seguridad ciudadana recaiga también en otros mecanismos que permitan garantizar la facultad reglamentaria y ejecutiva de las entidades territoriales autónomas, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.31. Sobre el art. 100 de la LMAD

#### Artículo 100. (GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES)

En aplicación del Parágrafo II del artículo 297 de la Constitución Política del Estado y el Artículo 72 de la presente Ley se incorpora la competencia residual de gestión de riesgos de acuerdo a la siguiente distribución:

I. El nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Coordinar el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).
2. Establecer los criterios, parámetros, indicadores, metodología común y frecuencia para evaluar clasificar, monitorear y reportar los niveles de riesgo de desastre de acuerdo a sus

factores de amenaza y vulnerabilidad.

3. Generar e integrar la información sobre amenazas de orden meteorológico, geológico, geofísico y ambiental disponibles a nivel central del Estado y municipal.

4. Definir políticas y articular los sistemas de alerta temprana.

5. Consolidar los indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres emanados por los gobiernos departamentales autónomos, efectuando el seguimiento correspondiente a escala nacional.

6. Integrar el análisis de los factores de riesgo de desastre en los sistemas nacionales de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial e inversión pública.

7. Diseñar y establecer políticas y mecanismos que garanticen la financiación de medidas de reducción de riesgos de desastre incorporadas dentro de la gestión del desarrollo.

8. Diseñar y establecer políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país.

9. Establecer parámetros y clasificar las categorías de declaratoria de desastre y/o emergencia y el retorno a la normalidad, tomando en cuenta tanto la magnitud y efectos del desastre, como la capacidad de respuesta de las entidades territoriales afectadas, activando el régimen de excepción establecido en el ordenamiento jurídico vigente, y considerando los principios de: seguridad humana, responsabilidad y rendición de cuentas.

10. Declarar desastre y/o emergencia, de acuerdo a las categorías establecidas, y ejecutar acciones de respuesta y recuperación integral de manera coordinada con las entidades territoriales autónomas.

11. Definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel nacional.

12. Gestionar los recursos para la atención de desastres y/o emergencias y la recuperación del desastre.

II. Los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

Conformar y liderar comités departamentales de reducción de riesgo y atención de desastres, en coordinación con los comités municipales.

Consolidar los indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres informados por los gobiernos municipales, efectuando el seguimiento correspondiente a escala departamental.

Definir políticas, en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.

Evaluaciones del riesgo, aplicando los criterios, parámetros y metodología común para clasificar los mismos, monitorearlos, comunicarlos dentro del ámbito departamental y reportarlos al Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).

Elaborar sistemas de alerta temprana vinculados a más de un municipio.

Elaborar políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país, de acuerdo a la clasificación del riesgo.

Declarar desastre y/o emergencia, en base a la clasificación respectiva y acciones de respuesta y recuperación integral de manera concurrente con los gobiernos municipales e

indígena originario campesinos.

Normar, diseñar y establecer políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel departamental.

Definir políticas y mecanismos que garanticen la financiación de medidas de reducción de riesgos de desastre incorporadas dentro de la gestión del desarrollo.

III. Los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

Ser parte del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE) que en el nivel municipal constituye el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre entidades municipales, públicas, privadas y las organizaciones ciudadanas, así como los recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos que se requieran para la reducción de riesgo y atención de desastres y/o emergencias.

Normar, conformar y liderar comités municipales de reducción de riesgo y atención de desastres.

Aplicar la metodología común de indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres, formulada por el nivel central del Estado, efectuando el seguimiento correspondiente a escala municipal.

Definir políticas, en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.

Realizar evaluaciones exhaustivas del riesgo, aplicando los criterios, parámetros y metodología común para clasificar los niveles de riesgo de desastre, monitorearlos, comunicarlos en el ámbito municipal y reportarlos hacia el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).

Gestionar y consolidar información municipal a través de un mecanismo que promueva la gestión comunitaria de la información y el conocimiento sobre riesgo, desastre y/o emergencia.

Generar e integrar la información sobre amenazas de orden meteorológico, geológico, geofísico y ambiental.

Implementar sistemas de alerta temprana.

Promover el desarrollo de una sociedad civil activa capaz de articular necesidades y prioridades en términos de reducción de riesgo, desastres y/o emergencia.

Aplicar el análisis de los factores de riesgo de desastre en la planificación del desarrollo municipal, la programación operativa, el ordenamiento territorial y la inversión pública municipal en coordinación con los planes de desarrollo del nivel central y departamental del Estado.

Elaborar políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país, de acuerdo a la clasificación de riesgo.

Declarar desastre y/o emergencia, de acuerdo a la categorización que corresponda. Ejecución de respuesta y recuperación integral con cargo a su presupuesto.

Definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel municipal.

IV. Los gobiernos de las autonomías indígena originaria campesinas son parte del sistema nacional de prevención y gestión de riesgos, en coordinación con el nivel central del Estado y los gobiernos departamentales, regionales y municipales.

Los accionantes manifiestan que la gestión de riesgos y atención de desastres naturales, no está incluida en la Constitución y si bien en aplicación del párrafo II del art. 297 de la CPE, puede atribuirse al nivel central del Estado, la misma puede ser transferida y delegada por ley, pero sólo como competencia compartida o concurrente y no como competencia exclusiva como lo hace el artículo en análisis, asumiendo arbitrariamente facultad constituyente.

La gestión de riesgos y atención de desastres naturales, es una competencia que no fue asignada por la Constitución Política del Estado de manera inicial, por lo que de acuerdo al art. 297.II de la CPE, deberá ser atribuida al nivel central del Estado y este podría transferirla o delegarla por ley.

En este contexto, el art. 72 de la LMAD, señala que: “Las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al Parágrafo II del art. 297 de la CPE serán atribuidas al nivel central del Estado y este definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo” (las negrillas y subrayado son nuestras).

Ahora bien, el art. 297.II de la CPE, señala que las competencias no previstas en la Norma Suprema serán atribuidas, es decir asignadas al nivel central del Estado, y éste podrá transferir o delegar la competencia por ley a las entidades territoriales autónomas. De acuerdo con el 297.I del texto constitucional, el único tipo de competencia que puede transferirse o delegarse es la competencia exclusiva, por lo que en una primera interpretación se concluiría que toda competencia no incluida en la Constitución Política del Estado sería atribuida al nivel central del Estado como competencia exclusiva de este nivel de gobierno.

Sin embargo, el mandato constitucional podría permitir, además de este primer postulado, una asignación secundaria de la competencia, permitiendo al nivel central del Estado vía ley establecer el tipo de la competencia a asignarse.

En ese marco, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización estaría facultada a asignar determinadas materias a las entidades territoriales autónomas en calidad de competencias exclusivas, por lo que sobre estas materias estos niveles de gobierno podrán ejercer sus facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, sentido interpretativo más acorde con el principio autonómico, en el entendido que la transferencia o delegación a las entidades territoriales autonómicas no estaría circunscrita únicamente a las facultades de reglamentación y ejecución, sino que con la asignación en calidad de competencias exclusivas, por lo que sobre estas materias estos niveles de gobierno podrán ejercer sus facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

Este segundo sentido interpretativo ha sido asumido por el art. 72 de la LMAD, al determinar que el Estado definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al párrafo I del art. 297 de la

CPE de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En mérito a ello, el art. 100 de la LMAD, al margen de señalar que es competencia exclusiva del nivel central del Estado la “gestión de riesgo y desastres naturales” asigna a los gobiernos departamental y municipal una competencia exclusiva departamental, municipal y de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas. Sin embargo, el art. 100 de la LMAD, denomina a la “gestión de riesgos y a atención de desastres naturales” como una competencia residual, tipo de competencia no citado ni contemplado por la Constitución Política del Estado, en tal sentido, la cláusula residual no debe confundirse con una tipología de competencia, pues la Ley Fundamental reconoce cuatro tipos de competencia, privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas; sino debe entenderse como un procedimiento de asignación competencial. Por los fundamentos señalados no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.32. Sobre el art. 120 de la LMAD

“Artículo 120. (COORDINACIÓN). La coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas es una obligación ineludible y la garantía del funcionamiento del Estado Plurinacional con autonomías, se establece con un permanente y adecuado flujo de información y fundamentalmente en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero, mediante la institucionalidad y normativa establecida en la presente Ley, además de los acuerdos y convenios que en uso de sus facultades puedan establecer las partes entre sí”.

A este respecto, se debe señalar que la coordinación es un principio establecido para la organización territorial y las entidades territoriales autónomas, que se encuentra contemplado en el art. 270 de la CPE. Por su parte el art. 5.14 de la LMAD sobre la coordinación señala que: “La relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos constituye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social.

El nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos”.

La parte impetrante cuestiona el alcance que asigna la Ley Marco de Autonomías y Descentralización a estas instancias o mecanismos de coordinación, porque en criterio suyo “afectan el ejercicio competencial de las entidades territoriales autónomas y sustituyen los órganos propios de las autonomías”. En referencia a estas afirmaciones se debe señalar, que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se encuentra habilitada para establecer mecanismos de coordinación intergubernamental por mandato del art. 271 de la CPE.

Los artículos mencionados por la parte impetrante no vulneran ningún precepto constitucional, y el análisis de estos mecanismos de coordinación vislumbran que la naturaleza de los mismos, gira en torno de la participación de los representantes (órgano



ejecutivo y/o legislativo) del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas, y de ninguna manera pretende sustituir a los mismos. Ninguno de los artículos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización observados “impone normas y decisiones unilaterales” como observa la parte impetrante, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.33. Sobre el art. 121 de la LMAD

“Artículo 121. (MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN). Los mecanismos e instrumentos de coordinación, como mínimo, serán los siguientes:

1. Para la coordinación política se establece un Consejo Nacional de Autonomías.
2. La entidad encargada de la coordinación técnica y el fortalecimiento de la gestión autónoma será el Servicio Estatal de Autonomías.
3. El Sistema de Planificación Integral del Estado se constituye en el instrumento para la coordinación programática, económica y social.
4. Los Consejos de Coordinación Sectorial.
5. Las normas e instrumentos técnicos de la autoridad nacional competente permitirán la coordinación financiera, sobre la base de lo establecido en la presente Ley.
6. Los acuerdos y convenios intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas”.

El presente artículo establece seis mecanismos de coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, pero señala claramente que se tratan de un número mínimo, es decir, que el mandato de ley no restringe la posibilidad de que el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas establezcan otros mecanismos de coordinación para un mejor funcionamiento.

Es así que los estatutos y cartas orgánicas podrán considerar otros mecanismos de coordinación que las entidades territoriales autónomas crean pertinentes, como el nivel central del Estado podrá introducir o establecer al margen de los mecanismos de coordinación señalados en el presente artículo, otros mecanismos para coordinar de manera específica en determinada situación.

El art. 121 de la LMAD, señala seis mecanismos mínimos para distintos tipos de coordinación.

Coordinación Política. Consejo Nacional de Autonomías.

Coordinación Técnica. Servicio Estatal de Autonomías.

Coordinación Programática. Sistema de Planificación Integral del Estado.

Coordinación Sectorial. Consejos Sectoriales.

Coordinación Económica. Normas e instrumentos técnicos.

Coordinación Convencional. Acuerdos y convenios intergubernativos.

Esta apreciación integral de coordinación intergubernativa, contemplada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se enmarca en los mandatos constitucionales de los arts. 8.II, 270 y 271 de la CPE, y su aplicación garantiza el funcionamiento armónico del Estado. Por lo que estos mecanismos mínimos, al tener el carácter de básicos y primordiales, deberán ser de aplicación obligatoria e inexcusable, es decir, que las autoridades del nivel central del Estado y las autoridades de las entidades territoriales autónomas deberán garantizar su funcionamiento y ejercicio de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En tal sentido, no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.34. Sobre el art. 122 de la LMAD

“Artículo 122. (CONSEJO NACIONAL DE AUTONOMÍAS). El Consejo Nacional de Autonomías es una instancia consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas”.

El Consejo Nacional de Autonomías, es un mecanismo de coordinación política del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, que de ninguna manera puede sustituir las atribuciones de los órganos de los diferentes niveles de gobierno. Su naturaleza de coordinación política tiene el propósito de reafirmar el relacionamiento de las autoridades del nivel central del Estado y las autoridades de las entidades territoriales autónomas, en torno a temáticas coyunturales y de interés general del Estado, pero no se constituye en una instancia en la que se imponen arbitrariamente las decisiones tomadas.

En Consejo Nacional de Autonomías, debe ser entendido como una instancia para los encuentros entre los diferentes niveles de gobiernos, por consiguiente tampoco se advierte la inconstitucionalidad denunciada.

#### II.5.35. Sobre el art. 123 de la LMAD

“Artículo 123. (COMPOSICIÓN). El Consejo Nacional de Autonomías está compuesto por los siguientes miembros:

La Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, que lo preside.

Tres Ministras o Ministros del Órgano Ejecutivo Plurinacional: las Ministras o los Ministros de la Presidencia, de Planificación del Desarrollo y de Autonomía, este último en calidad de Vicepresidenta o Vicepresidente del Consejo y que podrá suplir a la Presidenta o Presidente en su ausencia.

Las Gobernadoras o los Gobernadores de los nueve departamentos del país.  
Cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.  
Cinco representantes de las autonomías indígena originaria campesinas.  
Una o un representante de las autonomías regionales.

En el entendido que las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y gozan de igual rango de constitucional, de acuerdo al art. 276 de la CPE, la composición del Consejo Nacional de Autonomías establecido por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización debe ser entendida como una representación mínima de los miembros, que podrá variar y/o ampliarse de acuerdo a la temática se vaya a tratarse, pudiendo convocarse a más autoridades subnacionales en calidad de miembros del Consejo Nacional de Autonomías. Bajo el razonamiento señalado no se encuentra fundamento en la denuncia de inconstitucionalidad.

#### II.5.36. Sobre el art. 124 de la LMAD

“Artículo 124. (FUNCIONAMIENTO).

El Consejo Nacional de Autonomías se reunirá ordinariamente dos veces al año a convocatoria de su Presidenta o Presidente y extraordinariamente cuando ésta o éste lo considere necesario, a solicitud de un tercio (1/3) de sus miembros, pudiendo tener lugar en cualquiera de los nueve departamentos del país.

Los acuerdos adoptados por los miembros del Consejo Nacional de Autonomías deberán ser tomados por consenso y aquellos que se vea necesario, se traducirán en un convenio intergubernativo, que será vinculante para las partes que determinen de manera voluntaria su ratificación por sus correspondientes órganos deliberativos y legislativos.

El Consejo Nacional de Autonomías tendrá una Secretaría Técnica que será ejercida por el Ministerio de Autonomía, cuya función será la de brindar el apoyo administrativo, logístico y técnico necesario.

Todas las demás disposiciones respecto a su funcionamiento estarán definidas en reglamento interno que será aprobado por el propio Consejo Nacional de Autonomías.

Este artículo establece las bases para el funcionamiento del Consejo Nacional de Autonomías, y siendo ésta un mecanismo de coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, encuentra su fundamento en el art. 271.I de la CPE, que establece la coordinación.

De acuerdo a lo señalado, los mecanismos de coordinación contemplados en el art. 120 de la LMAD, deberán ser de ejercicio obligatorio, por considerarse de carácter básico y primordial para el funcionamiento armónico del Estado. En ese sentido, el mandato del art. 124 de la LMAD, señala que el Consejo Nacional de Autonomías debe reunirse ordinariamente dos

veces por año a convocatoria de su Presidenta o Presidente, que de acuerdo al art. 123 de la aludida Ley es el Presidente del Estado Plurinacional. A dos años de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el Consejo Nacional de Autonomías no se ha reunido ni una sola vez, por lo que su convocatoria se constituye en una obligación inexcusable.

Por tanto, las autoridades de las entidades territoriales autónomas deben hacer prevalecer su calidad de miembros del Consejo Nacional de Autonomías y solicitar al Presidente del Estado Plurinacional convoque a la reunión de los miembros del Consejo Nacional de Autonomías, de acuerdo al art. 124 de la LMAD, para garantizar el funcionamiento de los mecanismos mínimos de coordinación del Estado. A solicitud de un tercio (1/3) de los miembros, el Presidente del Estado Plurinacional debe convocar inexcusable e inmediatamente al Consejo Nacional de Autonomías.

En mérito a lo señalado no se encuentra fundamento a la denuncia de inconstitucionalidad.

#### II.5.37. Sobre el art. 129 de la LMAD

“Artículo 129. (ATRIBUCIONES). El Servicio Estatal de Autonomías tiene las siguientes atribuciones, además de aquellas que sean inherentes al ejercicio de sus funciones.

##### I. En el ámbito competencial:

1. Promover la conciliación y emitir informe técnico de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre estas entidades, como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, causando estado con su ratificación por los órganos legislativos de las entidades territoriales involucradas.
2. Establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, así como brindar asistencia técnica, a solicitud de las partes.
3. A petición de la instancia competente o de la Asamblea Legislativa Plurinacional, emitir un informe técnico para la adecuada asignación de competencias sobre el tipo de competencia que corresponde, cuando se trate de alguna no asignada por la Constitución Política del Estado, para la emisión de las leyes correspondientes, según el Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado.
4. Analizar y evaluar el proceso de ejercicio efectivo de las competencias, como base de las políticas de fortalecimiento institucional.
5. Brindar asistencia técnica para la integración de la equidad de género en el ejercicio competencial.

##### II. En el ámbito económico financiero:

1. Proponer los mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre las entidades territoriales autónomas, que deberán ser puestas a consideración de las instancias

correspondientes.

2. Emitir informe técnico sobre las iniciativas referidas a mecanismos y criterios para la distribución de recursos que afecten a las entidades territoriales autónomas.
3. Coadyuvar en el cálculo de costos competenciales para su transferencia y delegación, así como el análisis de las transferencias de recursos correspondientes.
4. Analizar y emitir opinión previa sobre posibles situaciones que contravengan lo establecido en la Constitución Política del Estado y las leyes en materia financiera.
5. En la vía conciliatoria, coadyuvar a la resolución de conflictos que surjan de la interpretación o aplicación de las normas del régimen económico financiero, y a solicitud de las partes, facilitar la realización de acuerdos intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas, en materia económica financiera.

### III. En el ámbito normativo:

1. El Servicio Estatal de Autonomías administrará un registro de normas emitidas por las entidades territoriales autónomas y por el nivel central del Estado, en relación con el régimen autonómico.
2. El Servicio Estatal de Autonomías elevará al Ministerio de Autonomía informes técnicos recomendando iniciativas de compatibilización legislativa.

### IV. En el ámbito de la información:

1. Procesar, sistematizar y evaluar periódicamente el desarrollo y evolución del proceso autonómico y la situación de las entidades territoriales autónomas, haciendo conocer sus resultados al Consejo Nacional de Autonomías.
2. Poner a disposición de la población toda la información relacionada a las entidades territoriales, para lo cual todas las entidades públicas deberán proporcionar los datos que sean requeridos por el Servicio Estatal de Autonomías. La información pública del Servicio Estatal de Autonomías será considerada como oficial.
3. Prestar informes periódicos al Consejo Nacional de Autonomías o cuando éste lo solicite.

El art. 129 de la LMAD, establece las competencias del Servicio Estatal de Autonomías, entre ellas la atribución de conciliación previa a las demandas del Tribunal Constitucional Plurinacional; aspecto que según los accionantes no encuentra su reserva legal en la Constitución.

El Servicio Estatal de Autonomías como instancia de coordinación técnica y de fortalecimiento de la gestión de las autonomías a nivel nacional, deberá formular las herramientas técnicas necesarias para apoyar el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, principalmente en ese primer periodo de implementación del nuevo modelo de Estado. El propósito de este mecanismo de coordinación técnica debe enfocarse a apoyar el funcionamiento de las entidades autonómicas, la gestión y administración pública de las entidades territoriales autónomas, el desarrollo legislativo subnacional, en la definición de criterios que les permitan ejercer sus competencias, criterios de costeo competenciales para

el ejercicio de sus competencias, aspectos económicos y presupuestarios, entre otros aspectos.

El art. 129 de la LMAD, no presenta ninguna contradicción con la norma fundamental, pero cabe precisar que la única instancia de resolución de conflictos competenciales es el Tribunal Constitucional Plurinacional en la vía de resolución jurisdiccional. El Servicio Estatal de Autonomías es una instancia orientadora que apoya la conciliación de los conflictos como parte de la vía negocial o voluntaria entre las partes. La conciliación entre partes de acuerdo al art. 129 de la LMAD, debe ser ratificada por los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas involucradas, el instrumento de ratificación deberá ser un convenio o una ley de ratificación, que deberá necesariamente pasar por control previo de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, como garantía de que la conciliación haya sido realizada en el marco de la norma fundamental.

A lo señalado, debe agregarse que el Estado se sustenta en valores y una de ellos según la norma constitucional, es la “armonía” para vivir bien. Por otra el art. 10.I de la misma Constitución, señala que: “Bolivia es una Estado pacifista, que promueve la cultura de paz y el derecho a la paz”. Por otra el art. 108.4 de misma Norma Fundamental establece que: “Son deberes de las bolivianas y bolivianos defender, promover y contribuir al derecho a la paz y fomentar la cultura de paz”. Las normas constitucionales señaladas precedentemente, tienden a establecer que dentro de un Estado, antes de entrar a cualquier conflicto, todos debemos contribuir a evitar problemas, conflictos y promover la paz para llevar una vida armoniosa y vivir bien; uno de los medios para llegar a este fin; es llevar adelante la conciliación; por lo que la facultad conciliadora del Servicio Estatal de Autonomías observada por los accionantes tiene su apoyo en las tres normas constitucionales señaladas. Bajo estos razonamientos no se advierte la inconstitucionalidad denunciada sobre la citada disposición legal.

#### II.5.38. Sobre los arts. 130 y 131 de la LMAD

“Artículo 130. (SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO).

El Sistema de Planificación Integral del Estado consiste en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores, territorios y visiones socioculturales, construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social y de género e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan General de Desarrollo, orientado por la concepción del vivir bien como objetivo supremo del Estado Plurinacional.

El Sistema de Planificación Integral del Estado será aprobado por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional e incorporará la obligatoriedad de la planificación integral y

territorial, así como la institucional.

Los programas y presupuestos multianuales, programaciones operativas y presupuestos anuales, deben contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género garantizando un presupuesto real para satisfacer las necesidades y demandas diferenciadas de mujeres y hombres.

#### Artículo 131. (PLANIFICACIÓN INTEGRAL Y TERRITORIAL).

La planificación integral consolida la planificación del desarrollo con la organización territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y la ocupación del territorio y las estructuras organizativas del Estado, e incluye la programación de la inversión, el financiamiento y el presupuesto plurianual.

En este marco, la planificación territorial del desarrollo es la planificación integral para el vivir bien bajo la responsabilidad y conducción de los gobiernos autónomos departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, en coordinación con el nivel central del Estado y en articulación con la planificación sectorial.

El órgano rector del Sistema de Planificación Integral del Estado, en coordinación con el Ministerio de Autonomía, definirá las normas técnicas de formulación y gestión de planes territoriales de desarrollo, a efecto de facilitar el proceso de ejecución en las entidades territoriales, las mismas que serán de aplicación obligatoria.

El gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos tendrán la obligación de proporcionar información mutua sobre los planes, programas y proyectos y su ejecución, en el marco del funcionamiento del sistema de seguimiento y de información del Estado, y de una estrecha coordinación.

El art. 316 de la CPE establece que “La función del Estado en la economía consiste en:  
1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales...” (las negrillas nos pertenecen).

Por su parte la distribución de competencias establece como competencia privativa del nivel central del Estado las “Políticas económicas y planificación nacional”, competencia exclusiva del nivel central del Estado las “Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial” y “Políticas generales de desarrollo productivo”. En el marco de las competencias del nivel central del Estado y la reserva de ley del art. 316 de la CPE, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece como mecanismo de coordinación programática al Sistema de Planificación Integral del Estado, por lo que el art. 130 de la LMAD, no presenta ningún tipo de contravención constitucional, sino todo lo contrario establece inicialmente y de manera acertada los parámetros en los cuales se deberá orientar la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado.

La Asamblea Legislativa Plurinacional, deberá lo antes posible aprobar la ley del sistema de planificación integral del Estado, en sentido que es un mecanismo mínimo de coordinación, y su implementación garantiza un funcionamiento armónico del Estado.

De otro lado, el Sistema de Planificación Integral del Estado, consiste en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los sectores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores construir estrategias más apropiadas para alcanzar objetivos de desarrollo con equidad social y de género en igualdad de oportunidades para implementar el plan general de desarrollo para vivir bien como objetivo supremo del Estado Plurinacional.

De lo anotado, se establece que no existe imposición alguna de este mecanismo de coordinación, toda vez que más al contrario conforme a lo resaltado, recoge propuestas de los sectores sociales para adoptar decisiones para construir estrategias para alcanzar objetivos de desarrollo con equidad social, entonces, no existe tal imposición.

#### II.5.39. Sobre el art. 132 de la LMAD

“Artículo 132. (CONSEJOS DE COORDINACIÓN SECTORIAL).

Los Consejos de Coordinación Sectorial son instancias consultivas, de proposición y concertación entre el gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, para la coordinación de asuntos sectoriales.

Los Consejos de Coordinación Sectorial estarán conformados por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos, en caso que corresponda.

Los Consejos de Coordinación Sectorial serán presididos por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y se reunirán a convocatoria de ésta o éste, o a petición de alguno de sus miembros”.

Los hoy accionantes, con relación a este artículo, observan la presidencia y el poder de convocatoria que tiene, alegando que el ministro del ramo al ser Presidente del Consejo de Coordinación Sectorial, existe una relación jerárquica entre la administración central y las autonómicas que desconoce la prevalencia del principio de competencia en toda relación entre autoridades estatales y autonómicas; asimismo, alegan que los Ministros no tienen poder de convocatoria a los miembros de las asambleas legislativas departamentales y concejales municipales, porque no existe una relación jerárquica entre éstos, y que toda comunicación con la administración estatal, debe canalizarse mediante el Gobernador o Alcalde.



Los Consejos de Coordinación Sectorial son espacios de coordinación y participación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas para la planificación, diseño y establecimiento de lineamientos para la ejecución de políticas, planes y programas sectoriales con el fin de lograr una mejor prestación de bienes y servicios públicos a la población respetando las competencias asignadas por la Constitución Política del Estado para cada nivel de gobierno y los alcances competenciales desarrollados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Los Consejos de Coordinación Sectorial son mecanismos mínimos de coordinación, por tanto son de naturaleza primordial y esencial para el funcionamiento coordinado del Estado, por tanto deberán ser implementados para el diseño de políticas y la elaboración participativa de todo tipo normativa sectorial.

De otro lado, con referencia a la supuesta relación jerárquica, cabe señalar que el art. 276 de la CPE, textualmente señala lo siguiente: “Las entidades territoriales autónomas, no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, lo que implica que las entidades territoriales autónomas, son iguales entre sí, no existe rango entre ellas, por otra, que el Consejo de Coordinación está conformado por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos, y éstos conforme a lo establecido en el art. 132.III de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización a petición de uno de sus miembros, y dentro de estos miembros también está la autoridad competente de los gobiernos autónomos, mismo que también puede convocar a las reuniones del Consejo de Coordinación Sectorial, de donde no se observa que exista una relación jerárquica como observan los accionantes, por lo mismo se determina que la norma en análisis es constitucional.

#### II.5.40. Sobre el art. 133 de la LMAD

“Artículo 133. (ACUERDOS Y CONVENIOS INTERGUBERNATIVOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES).

Los acuerdos intergubernativos destinados al desarrollo para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos podrán suscribirse entre entidades territoriales autónomas o entre éstas con el nivel central del Estado. Estos acuerdos serán vinculantes para las partes con fuerza de ley, una vez ratificados por sus respectivos órganos deliberativos.

Se prohíbe la federación de gobiernos autónomos departamentales donde se tomen decisiones políticas de manera colegiada y vinculante para sus gobiernos, en contravención a la Constitución Política del Estado y las leyes. El incumplimiento de este precepto dará lugar a la aplicación de las medidas jurisdiccionales que correspondan.

Refieren los accionantes que los arts. 120 al 133 de la LMAD, prevén la creación del

Consejo Nacional de Autonomías, El Servicio Estatal de Autonomías, El Sistema Integral de Planificación del Estado y los Consejos de Coordinación Sectorial como instrumentos de coordinación entre la administración del Estado y el de las autonomías, porque creen que son mecanismos de coordinación ocultos, bajo el carácter coordinador, cuestionan el alcance que tienen estos mecanismos de coordinación, porque atentan contra la autonomía y la distribución de competencias contenida en la Constitución y los estatutos; agregan, que estos mecanismos de coordinación, no pueden sustituir a los órganos propios de las autonomías, ni pueden anular las facultades decisorias de los mismo, porque estos mecanismos de coordinación fueron creados para coordinar, para realizar exámenes de problemas comunes y para la discusión de líneas de acción, no fueron creadas para imponer normas ni decisiones unilaterales.

Con relación a los acuerdos y convenios intergubernativos entre entidades territoriales, el art. 133 de la LMAD, establece que estos acuerdos están destinados al desarrollo, para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos que se suscriban entre las entidades territoriales autónomas y de éstas con el nivel central del Estado; asimismo, resalta que los acuerdos suscritos son vinculantes con fuerza de ley una vez ratificado por los órganos deliberativos de los suscribientes, de ello podemos resaltar, que éstos ante todo son acuerdos en base a una coordinación que está establecida en el art. 271.I de la CPE, evidenciándose que no existe imposición alguna.

En suma, los accionantes cuestionan el alcance de estos mecanismos de coordinación, que al entender de esta parte “afectan el ejercicio competencial de las entidades territoriales autónomas y sustituyen los órganos propios de la autonomía”. En referencia a estas afirmaciones se debe decir, que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se encuentra perfectamente habilitada para establecer mecanismos de coordinación intergubernamental por mandato del art. 271 de la CPE. Los artículos mencionados por la parte impetrante no vulneran ningún precepto constitucional, y el análisis de estos mecanismos de coordinación vislumbran que la naturaleza de los mismos, gira en torno de la participación de los representantes (órgano ejecutivo y/o legislativo) del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas, y de ninguna manera pretende sustituir a los mismos, ninguno de los artículos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización observados “imponen normas y decisiones unilaterales” como observa la parte impetrante.

Por los fundamentos expuestos, los arts. 121, 122, 123, 124, 129, 130, 131, 132 y 133 de la LMAD, analizados son constitucionales.

#### II.5.41. Sobre el art. 134 de la LMAD

“Artículo 134. (CONSEJOS DE COORDINACIÓN ENTRE GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DE TERRITORIOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS). El gobierno autónomo de un territorio indígena originario campesino, además de sus competencias exclusivas, asumirá las competencias municipales

de acuerdo al proceso de desarrollo institucional que determine en su estatuto autonómico, el mismo que podrá ser inmediato, gradual o progresivo. En estos últimos casos el proceso de gradualidad, si éste fuera requerido por el gobierno de la autonomía indígena originaria campesina, podrá estar acompañado de un consejo de coordinación intergubernativo.

I. Cada consejo estará conformado por:

1. El Servicio Estatal de Autonomías, que lo preside.
2. El o los gobiernos autónomos municipales de cuya(s) jurisdicción(es) se desprendió el territorio indígena originario campesino.
3. El gobierno autónomo del territorio indígena originario campesino constituido.

II. El gobierno autónomo indígena originario campesino será el titular de las competencias municipales, su ejercicio y la percepción de los recursos correspondientes.

El consejo será la instancia oficial encargada de la coordinación, articulación y establecimiento de acuerdos intergubernativos entre ambas entidades territoriales autónomas para la asunción de competencias municipales por parte de la autonomía indígena originaria campesina.

El consejo se reunirá de manera regular por lo menos dos veces al año, a convocatoria del Servicio Estatal de Autonomías o a solicitud de cualquiera de las partes, y se extinguirá una vez que el gobierno de la autonomía indígena originaria campesina haya asumido la totalidad de las competencias municipales establecidas en su estatuto”.

Respecto a este artículo no existe alegación específica alguna respecto a la supuesta inconstitucionalidad por parte de los accionantes.

Sin embargo, cabe señalar que los mecanismos de coordinación señalados en el art. 120 de la LMAD, son los mínimos establecidos por ley, y establecer otro tipo de mecanismos de coordinación al margen de los señalados no contraria el mandato constitucional, sino por el contrario, se ampara en el principio de coordinación de la organización territorial y las entidades territoriales autónomas contempladas por el art. 270 de la CPE.

Por otro lado, el art. 134 de la LMAD, tiene un mandato de potestativo, por lo que únicamente procede la conformación del Consejo de Coordinación entre gobiernos autónomos municipales y los gobierno autonómicos indígena originario campesinos si este último lo requiere. Por ello, no se observa ninguna contradicción con la norma fundamental.

II.5.42. Sobre el art. 135 de la LMAD

“Artículo 135. (OBLIGATORIEDAD DE PUBLICACIÓN E INFORMACIÓN).

Las entidades territoriales autónomas crearán una gaceta oficial de publicaciones de normas.

Su publicación en este órgano determinará la entrada en vigencia de la norma.

Todos los gobiernos autónomos deberán presentar la información que fuese requerida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Órgano Electoral Plurinacional o el Órgano Ejecutivo Plurinacional y sus instituciones, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Los órganos del nivel central del Estado deberán transparentar la información fiscal y cualquier otra, a excepción de aquella declarada confidencial por seguridad nacional según procedimiento establecido en norma expresa.

Asimismo las autoridades de los gobiernos autónomos están obligadas a presentarse personalmente a brindar la información y respuestas que fuesen requeridas por la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

Respecto de este artículo, los accionantes alegan que se “obliga” a las autoridades de los gobiernos autónomos a presentarse personalmente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, desconociendo la prevalencia del principio de competencia frente al principio de jerarquía en toda relación entre autoridades estatales y autonómicas y que en obediencia y aplicación, al principio de autonomía política e institucional, no existe relación jerárquica entre estos.

Analizado la norma cuestionada de inconstitucional, esta obliga a las autoridades de los gobiernos autónomos a presentarse personalmente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, sino por el contrario a presentar la información que fuese requerida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Órgano Electoral Plurinacional o el Órgano Ejecutivo Plurinacional y sus instituciones, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional a fin de transparentar la información fiscal, a excepción de aquella declarada confidencial por seguridad nacional. Esta obligación de presentación de informes a la Asamblea Legislativa Plurinacional, se encuentra establecida en el art. 158.I.17 de la CPE, cuando señala que entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional está la de “Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las Instituciones Públicas” a fin de cumplir con el valor de “transparencia” establecida como un valor del Estado consagrado en el art.8.II de la CPE.

Por otro lado, el presente artículo señala una obligatoriedad de ida y vuelta, es decir tanto el nivel central del Estado como las entidades territoriales autónomas se encuentran obligadas a transparentar la información.

Este artículo se ampara en los arts. 8.II, 24, 232 y 270 de la CPE, que señalan que la transparencia es un principio que rige del Estado Plurinacional, la organización territorial y las entidades territoriales autónomas, y la administración pública, por tanto la obligatoriedad de publicación e información no podría ser de ninguna manera entendido como un precepto contrario a la Constitución Política del Estado, por consiguiente se considera que no es inconstitucional.

#### II.5.43. Sobre el art. 136 de la LMAD

“Artículo 136 (CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES). Todas las entidades territoriales autónomas cumplirán las obligaciones que la Constitución Política del Estado y las leyes establezcan, resultando ineludible para ellas velar permanentemente por la unidad e integridad del Estado Plurinacional. Su incumplimiento generará las sanciones en sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes”.

El artículo en análisis establece la obligación que tiene las entidades autónomas de cumplir las obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado y las leyes, fundamento que se encuentra plenamente consagrado en el art. 108.1 de la CPE, cuando establece que “Son deberes de las bolivianas y bolivianos, conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”; en consecuencia, la previsión de la norma en análisis encuentra su sustento en el art. 108.1 de la CPE.

Respecto a esta norma de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, tampoco existe fundamentación específica sobre su supuesta inconstitucionalidad; sin embargo, es necesario señalar que el art. 410 de la CPE, señala que:

“I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.

II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativas (...).”.

Por su parte, el art. 108.1 de la CPE, establece que: “Son deberes de las bolivianas y bolivianos, conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”. En consecuencia, la previsión de la norma en análisis encuentra su sustento en los artículos mencionados de la CPE.

El art. 136 de la LMAD, establece un precepto de sujeción a la Constitución Política del Estado y a la legislación vigente, por lo que no puede entenderse contrario a la norma fundamental.

#### II.5.44. Sobre el art. 137 de la LMAD

“Artículo 137. (FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL).

La fiscalización a los órganos ejecutivos es ejercida por los órganos deliberativos de cada gobierno autónomo. Los procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos.

El control gubernamental es ejercido por la Contraloría General del Estado y los mecanismos institucionales establecidos por la ley.

Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente señalada en el Numeral 14, Parágrafo II, Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.

Ninguna norma de los gobiernos autónomos puede impedir el ejercicio de la fiscalización ni del control gubernamental establecidos en el presente Artículo”.

Los accionantes denuncian que la norma en análisis confunde fiscalización con control gubernamental, porque el art. 299.II.14 de la CPE, atribuye como competencia concurrente sólo el “Sistema de Control Gubernamental”, no la “Fiscalización” que es facultad propia de las entidades territoriales autónomas reconocidas por los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE.

La CPE hace una diferenciación expresa de los tipos de control y fiscalización, estableciendo los siguientes:

El control gubernamental (arts. 213, 299.II.14 de la CPE).

El control y participación social (art. 241 de la CPE).

La fiscalización (arts. 151, 277, 281, 283 de la CPE)

Si bien, la Constitución Política del Estado hace una tácita diferenciación de estos tipos de control y/o fiscalización, la Norma Suprema también contempla en varios artículos la palabra fiscalización para señalar un proceso de intervención y seguimiento a un determinado proceso, y que no se circunscribe únicamente a la facultad atribuida únicamente a los órganos deliberativos.

En ese sentido, señala el art. 26.II.5 de la CPE que: “El derecho a la participación comprende: La fiscalización de los actos de la función pública”. Al igual que los arts. 193, 217.II y 369 de la Ley Fundamental, recurren a la palabra fiscalización no en el ánimo de usurpar una facultad atribuida a los órganos deliberativos, sino en el entendido del concepto en sí de esta palabra. Por tanto, el artículo observado no incurre en vulneración de la Constitución Política del Estado.

II.5.45. Sobre los arts. 140 y 141 de la LMAD

“Artículo 140. (TRANSPARENCIA). Sin necesidad de requerimiento expreso, cada gobierno autónomo debe publicar de manera regular y crear canales de permanente exposición ante la ciudadanía de sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución concernientes a éstos, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información relacionada a la gestión pública a su cargo. Asimismo, tiene la obligación de responder a los requerimientos de información específica formulados por cualquier ciudadana o ciudadano, organización social u organismo

colegiado, y permitir el acceso efectivo a la información de cualquier entidad pública.

Artículo 141. (RENDICIÓN DE CUENTAS). Las máximas autoridades ejecutivas deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, que cubra todas las áreas en las que el gobierno autónomo haya tenido responsabilidad, y que deberá realizarse luego de la amplia difusión, de manera previa y oportuna, de su informe por escrito. Los estatutos autonómicos y cartas orgánicas señalarán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. No se podrá negar la participación de las ciudadanas y ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los actos de rendición de cuentas”.

Los accionantes refieren que los arts. 140 y 141 de la LMAD, son contrarios a lo preceptuado en la Constitución Política del Estado y a la autonomía fiscalizadora reconocida en los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE, que en uso de sus competencias, corresponde a los estatutos establecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de sus recursos, con la potestad económica financiera y de control reconocidos.

Los accionantes para la fundamentación de su entonces recurso con relación a los arts. 140 y 141 de la LMAD, se concentraron solamente en la primera parte del art. 141, donde señala que: “Las máximas autoridades ejecutivas deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, que cubra todas las áreas en las que el gobierno autónomo haya tenido responsabilidad y que deberá realizarse luego de la amplia difusión, de manera previa y Oportuna , de su informe por escrito...”, pero no tomaron en cuenta la segunda parte del artículo aludido que en forma textual señala lo siguiente: “Los estatutos autonómicos y cartas orgánicas señalarán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas”, de lo último se establece que la norma en análisis reconoce que los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas son los que deben señalar los mecanismos y procedimiento de transparencia para la rendición de cuentas, norma que encuentra su sustento legal en el art. 270 de la CPE, dentro del cual señala que entre los principios que rige la organización territorial y la entidades territoriales descentralizadas y autónomas se encuentra el principio de transparencia, conforme los términos establecido en la constitución, por lo mismo se considera que la norma impugnada es constitucional conforme a los arts. 177, 271, 281 y 283 de la CPE.

Consiguientemente, no existe fundamentación pertinente ni suficiente para alegar la inconstitucionalidad de este artículo, porque se entiende que se trata de preceptos que no restringen la posibilidad que demanda la parte accionante, es decir, no existe impedimento expreso ni tácito para que estos mecanismos no puedan ser establecidos en los estatutos y cartas orgánicas.

El mandato expresa la obligatoriedad de aplicar el principio de transparencia en la gestión y administración pública de las entidades territoriales autónomas, lo cual es concordante con los mandatos constitucionales de los arts. 8.II, 232, 241, 242 y 270 de la CPE.

II.5.46. Sobre la suspensión temporal y destitución de autoridades electas

Para el análisis de la suspensión temporal de las autoridades que conforman los órganos ejecutivo y deliberativo de las entidades territoriales autónomas y la máxima autoridad ejecutiva, se denuncian los arts. 128, 144 y 145.2 de la LMAD, por ser presuntamente contrarios a los arts. 28 y 116.I de la CPE.

En este cometido, se transcriben a continuación las normas consideradas inconstitucionales:

“Artículo 128. (MÁXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA).

La máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías ejercerá sus funciones por un período de seis años.

La máxima autoridad ejecutiva será suspendida temporalmente de sus funciones si se hubiera dictado Acusación Formal en su contra que disponga su procesamiento penal, o resolución por la que se le atribuya responsabilidad administrativa o civil conforme a ley. Será restituida en sus funciones si descarga su responsabilidad.

La autoridad será destituida en virtud de sentencia ejecutoriada por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, o por haber sido condenada a pena privativa de libertad por la comisión de delitos dolosos, debidamente comprobados.

Artículo 144. (SUSPENSIÓN TEMPORAL).- Gobernadoras, Gobernadores, Alcaldesas y Alcaldes, Máxima Autoridad Ejecutiva Regional, Asambleaístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales de las entidades territoriales autónomas, podrán ser suspendidas y suspendidos de manera temporal en el ejercicio de su cargo cuando se dicte en su contra Acusación Formal.

Artículo 145. (PROCEDIMIENTO).- Para proceder a la suspensión temporal de funciones prevista en el Artículo anterior necesariamente deberá seguirse el siguiente procedimiento:

(...)

2. Cuando se trate de la Máxima Autoridad Ejecutiva, la autoridad interina será designada de entre las y los Asambleaístas y/o Concejalas y Concejales”.

Refieren los accionantes que el art. 128 de la LMAD, regula la suspensión sancionatoria “a priori” para las máximas autoridades ejecutivas sin reserva de ley, ni atribución constitucional, por lo que sería contrario a los arts. 28 y 116.I de la CPE.

Respecto al art. 144 de la LMAD, refieren que esta norma determina que los gobernadores, alcaldes, máxima autoridad ejecutiva regional, asambleaístas departamentales, regionales y concejales municipales de las entidades territoriales autónomas, podrá ser suspendidos de sus funciones de manera temporal cuando se dicte en su contra acusación formal. Manifiestan, que el legislador carece de título competencial específico que le permita regular esta materia,



y que la suspensión de las autoridades mencionadas no corresponde a las competencias comprendidas en el art. 271 de la CPE, ni es materia de competencia concurrente ni compartida. Agregan que conforme al texto y sentido del art. 28 del texto constitucional no existe suspensión temporal, sino sólo la destitución definitiva previa sentencia condenatoria ejecutoriada, por lo que el art. 144 de las LMAD, contradice los arts. 28 y 116.I de la CPE, al imponer una sanción previa, no como una medida precautoria, sino como medida cautelar, antes de que exista sentencia condenatoria ejecutoriada y sin que esté configurado aún un hecho antijurídico, culpable ni punible. El art. 144 de la LMAD, vulnera el derecho a la presunción de inocencia cuando aún no existen pruebas de cargo válidas, toda vez que con la suspensión antes de la sustanciación del proceso, se ejerce coerción estatal, antes de dictar sentencia firme de condena.

Respecto al art. 145.2 de la LMAD, refieren que impone la designación de una autoridad interina que pertenece al Órgano Legislativo para ejercer una función en el Órgano Ejecutivo, contradiciendo lo previsto por el art. 12.III de la CPE; asimismo, agregan que la designación de autoridades interinas, invade competencias propias de la potestad facultativa de autogobierno y auto organización propia de los estatutos autonómicos.

Ahora bien, en virtud del principio de unidad de la Constitución, el intérprete constitucional se encuentra facultado a someter a juicio de constitucionalidad, no sólo las normas consideradas inconstitucionales por los accionantes, sino también otras normas que guarden relación por conexitud con las normas legales impugnadas, pudiendo al mismo tiempo, fundar la sentencia en la vulneración de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en la acción; por lo que sobre la temática tocará establecer si las normas acusadas desconocen otros preceptos constitucionales, particularmente los previstos en los arts. 26.I y 117.I de la CPE, y si existen normas conexas a ser sometidas a control de constitucionalidad.

De la argumentación realizada por los accionantes contra los arts. 128, 144 y 145.2 de la LMADA, este Tribunal debe determinar: i) Si la suspensión temporal de las autoridades que conforman los órganos ejecutivo y deliberativo de las entidades territoriales autónomas, ordenada como consecuencia de una acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos vulnera el derecho a la presunción de inocencia y la garantía al debido proceso previsto en los arts. 116.I y 117.I de la CPE; y, ii) Asimismo, este Tribunal deberá determinar si la suspensión temporal de los gobernadores y asambleístas de los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas, como consecuencia de la acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos y la consiguiente imposibilidad de continuar con su mandato hasta que dure el enjuiciamiento constituye una violación al ejercicio de los derechos políticos previstos en los arts. 26 y 28 de la CPE.

Para resolver los problemas jurídicos planteados y, por ende, realizar el juicio de constitucionalidad de las normas cuestionadas, el Tribunal Constitucional Plurinacional analizará los siguientes tópicos: 1) La presunción de inocencia en el bloque de constitucionalidad; 2) La jurisprudencia constitucional respecto a la presunción de inocencia;

3) Naturaleza y alcances de la suspensión temporal; y, 4) Ejercicio de los derechos políticos en el bloque de constitucionalidad.

Jurisprudencia constitucional sobre la presunción de inocencia. Alcance

La presunción de inocencia, al igual que el debido proceso tiene una triple dimensión: principio, derecho y garantía.

Principio, porque está dirigido a conservar el estado de inocencia de la persona durante todo el trámite procesal, ello supone que se convierte en una directriz de la administración de justicia que debe ser observada por todas las autoridades y servidores públicos encargados de ejercitar la potestad punitiva del Estado, tanto en el ámbito punitivo como en todo el sistema administrativo sancionador.

Derecho, porque es predicable respecto de todas las personas, vincula a todos los órganos de poder y se encuentra reconocido como un derecho humano por los instrumentos internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.2), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 11.1), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 26) como en los Instrumentos Internacionales se encuentra reconocido como un derecho humano.

Garantía, de carácter normativo constitucional, que se constituye en un mecanismo protector dentro de los procesos judiciales o administrativos a través del cual se proscriben la presunción de culpabilidad.

En el ordenamiento jurídico boliviano, la presunción de inocencia con su triple valor, se encuentra reconocida por norma suprema al señalar en su art. 116.I que: “Se garantiza la presunción de inocencia”, cuyo contenido ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional de la siguiente forma:

En su dimensión de principio-garantía, que no es el imputado el que debe probar su inocencia, sino que es el acusador el que debe probar la culpabilidad del encausado o procesado.

Así la SC 0011/2000-R de 10 de enero, determinó lo siguiente: “este principio constitucional de presunción de inocencia se constituye en una garantía del debido proceso, protegiendo al encausado frente a actitudes arbitrarias que podrían dar margen al prejuzgamiento y a condenas sin proceso. Este principio constitucional traslada la carga de la prueba al acusador, vale decir que obliga a éste, en materia penal, a probar sus acusaciones dentro del respectivo proceso, y que los jueces dicten sentencia condenatoria siempre que exista plena prueba, o sea, cuando no haya duda sobre la culpabilidad del encausado demostrada por todos los medios de prueba, dentro de un proceso en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa...”.

La presunción de inocencia sólo es vencible con una sentencia condenatoria con calidad de

cosa juzgada formal y material, conforme señaló la SC 0012/2006-R de 4 de enero, al determinar que: “Este es un postulado básico de todo ordenamiento jurídico procesal, instituido generalmente como garantía constitucional en diversos países. El principio está dirigido a conservar el estado de inocencia de la persona durante todo el trámite procesal. La vigencia del principio determina que un procesado no puede ser considerado ni tratado como culpable, menos como delincuente, mientras no exista una sentencia condenatoria que adquiera la calidad de cosa juzgada formal y material. Esto implica que únicamente la sentencia condenatoria firme es el instrumento idóneo capaz de vencer el estado de presunción de inocencia del procesado...”.

En el mismo sentido se pronunciaron las SSCC 0742/2002-R, 0690/2007-R, 0239/2010-R, 0255/2012, 0619/2012, entre otras. Esta última Sentencia Constitucional Plurinacional refirió el siguiente razonamiento: “En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, la SC 0239/2010-R de 31 de mayo, puntualizó ‘...está prevista como una garantía por el art. 116.I de la CPE, y que definitivamente significa un estado constitucional que parte de la buena fe, al considerar que toda persona es inocente entre tanto no exista en su contra sentencia condenatoria ejecutoriada...’. Al respecto, la SC 0360/2007-R de 8 de mayo, que toma el razonamiento de la SC 0173/2004-R de 4 de febrero, señaló que es la: ‘...garantía de todo aquel contra quien pesa una acusación, para ser considerado inocente mientras no se compruebe su culpabilidad a través de medios de prueba legítimamente obtenidos, dentro de un debido proceso’”.

El alcance de los entendimientos jurisprudenciales citados ha sido ratificados por el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante SSCC 0509/2012, 609/2012, entre otras.

El principio- garantía de la presunción de inocencia impide a que los órganos de la persecución penal realicen actos que presuman la culpabilidad del imputado. Con este razonamiento se pronunció la SC 0165/2010-R de 17 de mayo, al señalar lo siguiente: “...la presunción de inocencia implica que todo imputado debe ser considerado inocente y tratado como tal en todo momento, mientras no se declare su culpabilidad en sentencia ejecutoriada (art. 6 CPP, SSCC 0690/2007-R, 0747/2002-R 0012/2006-R), garantía de la cual deriva la prohibición de obligar al imputado a declarar contra sí mismo; que la carga de la prueba corresponda a los acusadores, y que la libertad sólo pueda ser restringida de manera extraordinaria en las medidas cautelares (SSCC 0048/2000-R, 0439/2003-R).

Debe entenderse, entonces que la presunción de inocencia impide que los órganos de la persecución penal y las autoridades jurisdiccionales, realicen actos que presuman la culpabilidad del imputado, conforme establece el art. 6 del CPP.

La presunción de inocencia como parte del debido proceso es extensible a todo proceso -judicial o administrativo-. Con este razonamiento se pronunciaron las SSCC 0450/2011-R, 0255/2012. Esta última Sentencia señaló lo siguiente: “...la presunción de inocencia ha sido configurada como garantía constitucional, en el art. 116 de la CPE, cuando establece: ‘I. Se garantiza la presunción de inocencia...’. Por su parte, los pactos internacionales también

contemplan el principio con un contenido más o menos similar al establecido en la normativa boliviana. Así, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece en su art. 14.II, que ‘Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a ley’. En similares términos lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 11 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su art. 8.2, normativa que compone el bloque de constitucionalidad. La presunción de inocencia, como componente de la garantía del debido proceso, también debe entenderse extensible a todo proceso -sea administrativo o judicial- cuya consecuencia sea la aplicación de una sanción o determinación de responsabilidades a cargo de determinada persona”.

#### La presunción de inocencia en el bloque de constitucionalidad

El bloque de constitucionalidad reconocido por el art. 410 de la CPE, constituido por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, conforman el conjunto de normas que se integran en el ordenamiento jurídico interno y configuran conjuntamente con la Constitución una unidad constitucional fundamentadora e informadora de todo el orden jurídico interno, que sirve de parámetro para la interpretación de las normas jurídicas.

En el marco de lo señalado, la presunción de inocencia goza de un reconocimiento expreso en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el país, entre ellos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En efecto, el art. 14.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos señala que:

“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.

A su vez la Declaración Universal de Derechos Humanos en su art. 11.1 menciona que:

“Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa” (las negrillas nos pertenecen).

Por su parte la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948, en su art. XXVI establece lo siguiente:

“Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

Toda persona acusada de delito tiene derecho ser oída en forma imparcial y publica, a ser

juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas” (las negrillas son agregadas).

Finalmente el art. 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que:

“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...”.

#### Jurisprudencia de la Corte Interamericana

Teniendo en cuenta que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado Plurinacional de Bolivia y forman parte del bloque de constitucionalidad, conforme ha señalado la SC 0110/2010-R de 10 de mayo, al señalar lo siguiente: “En efecto, al ser la CIDH el último y máximo garante en el plano supranacional del respeto a los Derechos Humanos, el objeto de su competencia y las decisiones que en ejercicio de ella emanan, constituyen piedras angulares para garantizar efectivamente la vigencia del ‘Estado Constitucional’, que contemporáneamente se traduce en el Estado Social y Democrático de Derecho, cuyos ejes principales entre otros, son precisamente la vigencia de los Derechos Humanos y la existencia de mecanismos eficaces que los hagan valer, por eso es que las Sentencias emanadas de este órgano forman parte del bloque de constitucionalidad y fundamentan no solamente la actuación de los agentes públicos, sino también subordinan en cuanto a su contenido a toda la normativa infra-constitucional vigente.

(...)

En el marco del panorama descrito, se colige que inequívocamente las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse plenamente a su contenido para consagrar así la vigencia plena del ‘Estado Constitucional’ enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos”.

En virtud del citado entendimiento jurisprudencial y con la finalidad de tener los parámetros necesarios para realizar el juicio de constitucionalidad sobre esta problemática, corresponde referirnos a la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la presunción de inocencia.

En este cometido, la Corte ha desarrollado el siguiente entendimiento jurisprudencia referido a la presunción de inocencia como principio en el ámbito penal determinando lo que a continuación sigue:

El principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales” (Cfr. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Fondo, supra nota 216, párr. 77; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 14, y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 182).

La presunción de inocencia implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el onus probandi corresponde a quien acusa. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado. (Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154 y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 182).

La falta de prueba plena de la responsabilidad en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia (Cfr. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr.121 y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 183).

Es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme (Cfr. Caso Ricardo Canese, supra nota 228, párr. 154 y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 183).

El principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado. La presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable (Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 184, en el que se cita ECHR, Case of Barberà, Messegué and Jabardo v Spain, Judgment of 6 December 1988, App. Nos. 10588/83, 10589/83, 10590/83, párrs. 77 y 91).

Estos entendimientos fueron reiterados en el caso López Mendoza vs. Venezuela Sentencia de 1 de septiembre de 2011 párr. 128.

Igualmente, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha observado que “La presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable, asegura que el acusado tenga el beneficio de la duda, y exige que las personas acusadas de un delito sean tratadas de conformidad con este principio. Todas las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio, por ejemplo, absteniéndose de hacer

comentarios públicos en que se declare la culpabilidad del acusado” (las negrillas son nuestras) (Naciones Unidas. Comité de Derechos humanos. Observación general N° 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), párr. 30).

Consecuentemente, la jurisprudencia constitucional glosada así como la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye el parámetro de interpretación que será utilizado por este Tribunal para determinar si la suspensión temporal de las autoridades que conforman los órganos ejecutivo y deliberativo de las entidades territoriales autónomas, ordenada como consecuencia de una acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos vulnera el derecho a la presunción de inocencia.

En este cometido, siguiendo el desarrollo jurisprudencial realizado por el anterior Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la presunción de inocencia, en su triple dimensión -principio, derecho y garantía- configura un estado de inocencia que acompaña al acusado desde el inicio de la acción penal hasta el pronunciamiento de la sentencia firme y definitiva de culpabilidad, ello obliga a imponer límites y, en su caso, a proscribir aquellos actos y medidas de carácter preventivo que impliquen una anticipación de la pena o sanción respecto de aquellas personas cuya responsabilidad o culpabilidad no ha sido establecida aún.

De producirse ello -una sanción anticipada- no sólo se afectaría la presunción de inocencia sino que implicaría, además, un quiebre con el valor justicia y el principio de razonabilidad, circunstancia no acorde con un Estado respetuoso de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, pues como se señaló, la presunción de inocencia en su triple dimensión: a) impide que los órganos encargados de la persecución penal realicen actos que presuman la culpabilidad del imputado; b) exige que la misma sea desvirtuada con certeza plena y determinante sobre la culpabilidad; c) obliga al acusador a probar la culpabilidad del encausado, sin perjuicio de los mecanismos de defensa que puedan ser utilizados por quien es acusado de la comisión de un delito; y, d) impele a considerarla como un estado de inocencia, que debe ser conservado durante todo el trámite procesal no sólo respecto de los procesos penales, sino también en todo sistema sancionador, disciplinario, administrativo, contravencional, constituyéndose en una exigencia que debe ser respetada por todas los servidores públicos y autoridades encargados de ejercitar la potestad punitiva del Estado

La suspensión temporal del ejercicio de funciones como medida preventiva

La SC 0079/2005 de 14 de octubre, refiriéndose a la suspensión del ejercicio de funciones como medida preventiva señaló el siguiente entendimiento: “...Es necesario distinguir las medidas preventivas de las sanciones propiamente dichas. Las medidas preventivas, en un proceso ya iniciado, son aquellas asumidas por una autoridad jurisdiccional o administrativa con el fin de mantener una situación inalterable en tanto se tramita un proceso, tal el caso, por ejemplo, de la medida de ‘no innovar’ que se suele utilizar en materia civil cuando están en controversia derechos propietarios o de posesión; o la medida preventiva de suspensión

temporal del ejercicio de funciones de un funcionario público mientras se sustancie el proceso administrativo interno.

La suspensión del ejercicio de las funciones está conceptualizada como el cese temporal que en la prestación de servicios dispone el superior o la autoridad debidamente facultada. Puede constituir una medida preventiva, y si a ella se suma la suspensión del cobro del sueldo o salario, pasa a ser una sanción disciplinaria. De lo dicho se establece que la suspensión del ejercicio de funciones puede adoptar la figura de medida preventiva, o de sanción, aquella, será asumida al inicio del proceso disciplinario y con goce de haberes, y ésta se asumirá al concluir el proceso en el que se ha demostrado la responsabilidad del funcionario que ha sido sometido a él, en este caso será sin goce de haberes...” (las negrillas son nuestras).

En este contexto, la suspensión temporal en el ejercicio de funciones puede operar con un carácter preventivo cuando se limita simplemente a suspender del ejercicio de funciones a la persona; sin embargo, al constituirse en una limitación de derechos, su aplicabilidad debe circunscribirse a parámetros de control a fin de evitar situaciones arbitrarias, por ello la necesidad de establecer límites en su regulación, como la de prohibir que ésta opere en forma indefinida, pues la suspensión temporal en esencia debe ser por tiempo determinado, cuyo máximo señalado por ley jamás podría ser rebasado.

Ahora bien, la suspensión temporal deja de tener el carácter de medida preventiva y asume la forma de sanción cuando se trata, por ejemplo, de una suspensión sin goce de haberes, situación en la cual encuentra resguardo sólo si ésta va precedida de un proceso previo, en el entendido que en el ámbito administrativo sancionador, toda sanción debe operar como culminación de un proceso, en el que se encuentre asegurados la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y el debido proceso, como mínimos rectores a ser observados por los órganos encargados de ejercer la sanción punitiva del Estado.

Los derechos políticos en el bloque de constitucionalidad

Especial interés cobra la suspensión temporal del ejercicio de funciones respecto de autoridades y/o servidores públicos con cargos electos, por su directa relación con el ejercicio de los derechos políticos.

En mérito a ello corresponde referirse al reconocimiento efectuado por las normas constitucionales y del bloque de constitucionalidad con relación al ejercicio de los derechos políticos, para establecer si la suspensión temporal de los gobernadores y asambleístas de los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas, como consecuencia de la acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos y la consiguiente imposibilidad de continuar con su mandato hasta que dure el enjuiciamiento constituye una violación al ejercicio de los derechos políticos previstos en los arts. 26, 28 de la CPE y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El art. 26 de la Ley Fundamental reconoce en forma expresa el carácter fundamental de los



derechos políticos, señalando:

“I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tiene derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación comprende:

La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.  
La fiscalización de los actos de la función pública”.

En el bloque de constitucionalidad, el art. 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Por su parte el art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el art. 23.1 y cuáles los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción, determinando que “ La Ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal”.

Por su parte, el art. 25 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, señala: “Todos los ciudadanos gozarán (...) de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Desarrollando el núcleo esencial de los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que: “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo, y a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la

Convención”. (Caso Casatañeda Gutman, 143), y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades. Este último término implica la obligación de garantizar como medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos” (Caso Yatama. Párr.. 195) (las negrillas nos pertenecen).

Entendimiento que fue reiterado en el caso López Méndoza vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

Consiguientemente, a través de la doctrina del bloque de constitucionalidad precedentemente desarrollada, se establece que dentro del contenido esencial de los derechos políticos, entre ellos el derecho a ser elegido en un cargo político, subyace como elemento esencial el derecho a ejercer en forma real en el cargo por el cual fue electo, por lo mismo, se constituye en un principio rector a ser observado por todos los ciudadanos, por lo tanto surge la obligación de proscribir todas aquellas medidas que impliquen una restricción irrazonable, que torne impracticable el ejercicio de un derecho fundamental.

El juicio de constitucionalidad de los arts. 128, 144, 145, 146 147 de la LMAD

En el marco de lo señalado, es posible concluir que si bien es evidente que la acusación formal refleja una actividad investigativa por parte del Ministerio Público que proporciona fundamento para el enjuiciamiento público del imputado, actividad en la que se ha recaudado elementos probatorios para hacerlos valer en el juicio a efectos de probar la comisión del hecho delictivo atribuido, no es menos evidente que el estado de inocencia del encausado o procesado debe permanecer incólume hasta que se declare su culpabilidad o responsabilidad mediante sentencia judicial firme; en cuyo mérito la suspensión temporal a imponerse como emergencia de la acusación formal, constituye una sanción anticipada fundada en la presunción de culpabilidad del encausado, que quebranta ese estado de inocencia que debe ser precautelado como principio rector inquebrantable, en la medida que toda la actividad probatoria que refleja la acusación formal puede ser controvertida, y en su caso, desvirtuada por el encausado, por ello sólo una decisión condenatoria ejecutoriada puede desvirtuar la presunción de inocencia. En el contexto señalado, la suspensión temporal de la autoridad o servidor público electo, por ende el alejamiento de sus funciones, lleva consigo una sanción sin previo proceso, contrario a lo previsto en el art. 117. I de la CPE, que establece que ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso, lo que obliga a imponer límites y, en su caso, a proscribir aquellos actos y medidas de carácter preventivo que impliquen una anticipación de la sanción respecto de aquellas personas cuya responsabilidad o culpabilidad no ha sido establecida aún.

A lo anterior se suma el hecho que la adopción de la medida preventiva de suspensión temporal por la presunta comisión de delitos respecto de servidores públicos con cargos electos, entre ellos, las autoridades electas departamentales, regionales y municipales además de tener un carácter sancionatorio que vulnera la presunción de inocencia y el debido proceso, provoca un grave quebranto al ejercicio de los derechos políticos en su vertiente de

participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, en cuyo contenido se encuentra el derecho a ser electo y a poder acceder y ejercer el mandato por el cual fue elegido, derecho que se encuentra reconocido en el art. 26.I de la CPE. Afectación que se vislumbra porque la restitución al cargo electo sólo opera una vez concluido el juicio con sentencia de inocencia, conforme se encuentra regulado por el art. 146 de la LMAD y porque la máxima autoridad ejecutiva interina durará en sus funciones hasta la conclusión del juicio a la autoridad suspendida, según dispone el art. 147 de la LMAD, duración que puede prolongarse de manera indefinida ocasionando un estado de indefinición jurídica desproporcionada e irrazonable al mantener la suspensión temporal por tiempo indeterminado hasta que se sustancie el juicio y se pronuncie sentencia, por lo mismo, con pérdida del periodo por el cual el servidor público fue elegido para cumplir con su mandato, máxime si la duración máxima de los procesos penales por mandato de lo previsto en el art. 133 del CPP es de tres años, término que per se en su relación con el ejercicio de los derechos políticos reconocidos constitucionalmente resulta lesivo, por ende, contrapuesto a los postulados del Estado Constitucional de Derecho.

En tal medida la suspensión temporal del ejercicio de funciones de autoridades con cargos electivos se constituye en una sanción con directa afectación al ejercicio de los derechos políticos, como el derecho a ser elegido y a acceder a las funciones públicas para las cuales fue elegido, pues conforme enseña la doctrina del bloque de constitucionalidad dentro del contenido esencial de los derechos políticos, entre ellos el derecho a ser elegido en un cargo político, subyace como elemento esencial el derecho a ejercer en forma real en el cargo por el cual fue electo, por lo mismo, se constituye en un principio rector a ser observado por todos los ciudadanos. En virtud de lo señalado la suspensión temporal como emergencia de la acusación formal, por implicar una sanción anticipada que lesiona los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso, constituye una restricción que lesiona el derecho político de participación y representación en su elemento de poder ejercitar en forma real del mandato para el cual fue elegido, lo que implica la obligación de garantizar como medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.

Consecuentemente la suspensión temporal emergente de la acusación formal por la comisión de delitos parte del desconocimiento de la presunción de inocencia y de su imposición sin previo proceso, con graves consecuencias en el ejercicio de derechos políticos, tal y como ha sido diseñada por el legislador no se adecua al marco constitucional, porque vulnera lo previsto en los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el contexto señalado, similar razonamiento se aplica -en lo conducente- a la norma prevista en el art. 128.II de la LMAD, que dispone la suspensión temporal de funciones de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías si se hubiera dictado acusación formal en su contra que disponga su procesamiento penal, en la medida que la suspensión temporal como emergencia de la acusación formal constituye una sanción anticipada fundada en la presunción de culpabilidad, que no encuentra cobijo en el orden

constitucional, de acuerdo a lo sustentando en los fundamentos de esta Sentencia por suponer una contravención al estado de inocencia que se encuentra precautelado constitucionalmente y una sanción sin previo proceso, circunstancia que no puede ser avalada por el Tribunal Constitucional Plurinacional en su calidad de órgano contralor de la supremacía de la Constitución Política del Estado y la protección de los derechos y garantías; por lo que la parte inicial del párrafo II del art. 128 de la LMAD, es inconstitucional.

De otro lado, cabe advertir que los accionantes acusaron de inconstitucionalidad todo el art. 128 de la LMAD; sin embargo, no se advierte incompatibilidad con el texto constitucional en lo que concierne al párrafo I del art. 128 de la LMAD, cuya norma se refiere al periodo de funciones de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías, por lo que no existe relación alguna con el juicio de constitucionalidad que se aborda en este tópico. Del mismo modo, tampoco se observa incompatibilidad con lo establecido en el párrafo III del citado, precepto legal que establece la destitución de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías en virtud de sentencia ejecutoriada por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, o por haber sido condenada a pena privativa de libertad por la comisión de delitos dolosos, debidamente comprobado. Por el contrario, se percibe su correspondencia con lo establecido en el art. 117.I de la CPE. De igual forma, en lo que respecta a la segunda parte del párrafo II del art. 128, referida a la suspensión temporal de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías por resolución de responsabilidad administrativa o civil, tampoco se advierte vicio de inconstitucionalidad que motive su expulsión del ordenamiento jurídico, por no encontrarse dentro de los supuestos de sanción anticipada sin previo proceso.

En cuanto a la denuncia de inconstitucionalidad del art. 145.2 de la LMAD, corresponde señalar que esta disposición es emergente de lo establecido en el art. 144 de la LMAD, porque regula parte del procedimiento a aplicarse para proceder a la suspensión temporal de funciones de las autoridades de los gobiernos autónomos, determinado que cuando se trate de la máxima autoridad ejecutiva, la autoridad interina será designada de entre las y los asambleístas y/o concejales y concejales; por tanto, su inconstitucionalidad se funda al ser una consecuencia de la norma que regula la suspensión temporal de las autoridades con cargo electo, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada en esta Sentencia Constitucional Plurinacional en base a los argumentos señalados supra.

En esta perspectiva, se tiene que los arts. 145.1 y 3, 146 y 147 de la LMAD, guardan directa relación con los arts. 144 y 145.2), por configurar el procedimiento a seguir para la suspensión temporal, puesto que el numeral primero del art. 145 de la LMAD, determina que: “Habiendo acusación formal, el fiscal comunicará la suspensión al órgano deliberativo de la entidad territorial autónoma respectiva, el cual dispondrá, de manera sumaria y sin mayor trámite, la suspensión temporal de la autoridad acusada designando, al mismo tiempo y en la misma resolución, a quien la reemplazará temporalmente durante su enjuiciamiento”. A su vez, el numeral 3 de la citada disposición establece que “Si se tratara de asambleístas departamentales y regionales, concejales y concejales, la Asamblea Departamental, la Asamblea Regional o el Concejo Municipal respectivo designará a la suplente o el suplente

respectivo que reemplazará temporalmente al titular durante su enjuiciamiento”, circunstancia que origina declarar su inconstitucionalidad por conexitud con las normas que han sido declarada inconstitucionales, en razón a que sería contrario a derecho mantenerlas vigentes en el ordenamiento jurídico no obstante que su vicio de inconstitucionalidad se encuentra directamente vinculada con las normas cuya incompatibilidad se declara en esta Resolución.

De igual forma la inconstitucionalidad por conexitud se hace extensible respecto de los arts. 146 y 147 de la LMAD, en virtud a que las citadas disposiciones disponen que la restitución al cargo electo de la autoridad suspendida sólo opera una vez concluido el juicio con sentencia de inocencia y la máxima autoridad ejecutiva interina durará en sus funciones hasta la conclusión del juicio a la autoridad suspendida, disposiciones que fundan una sanción anticipada contraria a la presunción de inocencia y debido proceso, conforme se ha fundamentado precedentemente, extremo que obliga su expulsión del ordenamiento jurídico por conexitud con las normas que en este fallo se declara su incompatibilidad, por vulnerar lo previsto en los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE.

Finalmente cabe señalar que los accionantes denuncian la incompatibilidad de los arts. 128, 144 y 145.2 con relación al art. 28 de la CPE, norma constitucional que establece “El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:

Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.  
Por defraudación de recursos públicos.  
Por traición a la patria”.

Sin embargo, el supuesto disciplinado en el art. 28 de la CPE, implica una limitación al ejercicio de derechos políticos para tres supuestos fácticos con sentencia ejecutoriada, empero la denuncia de inconstitucionalidad en cuanto a la suspensión de autoridades electas de los gobiernos autónomos por existir acusación formal en su contra versa sobre supuestos en los cuales las normas objeto de constitucionalidad establecen una sanción previa sin que exista sentencia condenatoria ejecutoriada, siendo por tanto un supuesto diferente, que no guarda relación con la problemática planteada y, por lo mismo, la citada norma constitucional no puede servir de parámetro para determinar la inconstitucionalidad de los arts. 128.II primera parte, 144, 145, 146 y 147, pues conforme concluye este Tribunal Constitucional Plurinacional, las normas citadas son incompatibles con los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE, situación que obliga su depuración del ordenamiento jurídico boliviano.

**POR TANTO**

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Plena; en virtud a la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y el art. 103 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, declara:

1° La CONSTITUCIONALIDAD de los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82.I,II,III y IV, 83.I, II y IV, 84, 88.I, II, III, IV y V, 92.I, 94.I, 95, 96.I y II, 97, 98, 100, 120, 121 122, 123, 124, 128.I y III, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140 y 141 de la LMAD.

2° La CONSTITUCIONALIDAD de la parte in fine del párrafo II del art. 128 (referida a la suspensión temporal de la máxima autoridad ejecutiva por resolución en la que se le atribuya responsabilidad administrativa o civil conforme a ley).

3° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 11 de la LMAD; únicamente en los alcances interpretativos otorgados en los tres puntos establecidos en el Fundamento Jurídico II.5.6 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional.

4° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 64 de la LMAD, en el marco del sentido interpretativo en el Fundamento Jurídico II.5.11 de la presente Resolución.

5° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 65 de la LMAD, únicamente en el sentido interpretativo otorgado en el párrafo último del Fundamento Jurídico II.5.12 del presente fallo.

6° La INCONSTITUCIONALIDAD del primer supuesto establecido en el art. 68 de la LMAD, por vulnerar lo previsto en los arts. 179.III y 196.I de la CPE.

7° La INCONSTITUCIONALIDAD del art. 82.V de la LMAD, por lesionar lo previsto en el 297.I.2 y 302.I.29 de la CPE.

8° La INCONSTITUCIONALIDAD del art. 83.III de la LMAD, por vulnerar lo previsto en los arts. 297.I.2 y 302.I.40 de la CPE.

9° La INCONSTITUCIONALIDAD del art. 88.VI, VII y VIII, de la LMAD por vulnerar lo previsto en el 297.I.2 y 302.I.7, 302.I.11, 302.I.22 y 304.I.22 de la CPE.

10°La INCONSTITUCIONALIDAD de los párrafos II, III y IV del art. 92 de la LMAD, por vulnerar los arts. 297.I.2, 300.I.31, 302.I.21 y 304.I.19 de la CPE.

11°La INCONSTITUCIONALIDAD de los párrafos II, III y IV del art. 94 de la LMAD, por ser contrarios a lo previsto en los arts. 297.I.2, 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4 de la CPE.

12°La INCONSTITUCIONALIDAD de los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX del art. 96 de la LMAD, por ser contrarios a los arts. 297.I.2, 300.I.7, 8, 9 y 10, 302.I.7 y 18; y, 304.I.6 de la CPE.

13°La INCONSTITUCIONALIDAD de los arts. 144, 145, 146 y 147 de la LMAD, y la frase contenida en la primera parte del párrafo II del art. 128.II de la LMAD, referida: “La máxima autoridad ejecutiva será suspendida temporalmente de sus funciones si se hubiera

dictado Acusación Formal en su contra que disponga su procesamiento penal”, por ser contrarias a los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

14°EXHORTAR al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a las autoridades nacionales y a las autoridades de las entidades territoriales autónomas, a la observancia y cumplimiento de lo previsto en los arts. 124, 130 y 132 de la LMAD.

15°EXHORTAR a la Asamblea Legislativa Plurinacional la elaboración de la legislación sobre competencias concurrentes y compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas que aún faltaren.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

No interviene el Presidente, Dr. Ruddy Flores Monterrey, ni la Magistrada Neldy Virginia Andrade Martínez, por encontrarse en viaje de misión oficial.

Fdo. Soraida Rosario Cháñez Chire  
MAGISTRADA

Fdo. Efren Choque Capuma  
MAGISTRADO

Fdo. Mirtha Camacho Quiroga  
MAGISTRADA

Fdo. Gualberto Cusi Mamani  
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Ligia Mónica Velásquez Castaños  
MAGISTRADA

Este documento proviene del Tribunal Constitucional de Bolivia



SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012  
Sucre, 16 de octubre de 2012

## SALA PLENA

Magistrada Relatora: Soraida Rosario Cháñez Chire

Recurso directo de inconstitucionalidad abstracta

Expediente: 2011-24824-50-RDI

Departamento: La Paz

En el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad -hoy acción de inconstitucionalidad abstracta- interpuesto por Centa Lothy Rek López y Germán Antelo Vaca, de la Asamblea Legislativa Plurinacional, demandando la inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 144, y 145.2 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), por ser supuestamente contrarios a los arts. 1, 12, 28, 116.I, 196, 202.2, 271, 272, 275, 277, 281, 283, 294, 297.I numerales 2, 3 y 4, 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36, 37, 299.I, 300.I, 302.I, 304.I y 411 de la Constitución Política del Estado (CPE).

### I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

#### I.1. Contenido del recurso

Por memorial presentado el 19 de diciembre de 2011, cursante de fs. 7 a 29 vta., los recurrentes -hoy accionantes-, en su condición de Senadores por el departamento de Santa Cruz, exponen los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

Se impugna el hecho de alterar los postulados constitucionales sin proceder a la reforma de la Norma Suprema, pues del análisis de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, pone de manifiesto que muchos de sus preceptos interpretan, completan, limitan o desarrollan las normas que regulan el sistema de fuentes jurídicas, adoleciendo al respecto de falta de una expresa habilitación constitucional. El sistema de producción, definición, validez y eficacia de las normas jurídicas lo plasma de una vez el Poder Constituyente y no caben determinaciones o interpretaciones posteriores, salvo las que se produzcan a través del Tribunal Constitucional Plurinacional como intérprete de la Ley Fundamental.

A efectos de la sistematización de sus alegatos, ordenan la presente acción conforme a los siguientes criterios:

##### I.1.1. La ruptura del ámbito Constitucional

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización tendría el propósito de corregir aspectos



sustanciales de la Constitución Política del Estado, ahora más bien pretende una reforma encubierta a la Norma Suprema, ya que en los hechos efectúa: a) Una reforma constitucional tácita; b) Aprueba leyes de desarrollo Constitucional; c) Interpreta la Ley Fundamental; y, d) Modifica la Constitución Política del Estado.

i) Señalan que, con referencia a la reforma constitucional tácita, el art. 411 de la CPE, proscribire la eventualidad de una reforma de éste tipo y a través del trámite fijado en ella se puede reformar la Ley Fundamental, y toda ley que no siga ese trámite no puede implicar una reforma constitucional; ii) Asimismo, indican sobre las normas de desarrollo constitucional que efectúa la Ley de Marco de Autonomías y Descentralización, que sólo el Poder Constituido puede dictarlas, si cuenta con una habilitación constitucional expresa, la Asamblea Legislativa Plurinacional no puede atribuirse el mandato del Poder Constituyente, por tanto la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, ha puesto de manifiesto, que interpretan, completan, limitan o desarrollan normas, sin expresa habilitación constitucional; iii) Por otra parte señalan, que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una Ley interpretativa de la Constitución, sin tener competencia para ello, las leyes aclarativas o interpretativas corresponden emitirlas al Constituyente como autor de la misma y al Tribunal Constitucional Plurinacional por habersele atribuido esa facultad por el Poder Constituyente; sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización pone en vigencia una serie de disposiciones generales estableciendo criterios interpretativos reductores y en otros ampliatorios. Siendo sus efectos limitar el poder normativo autonómico; para una equilibrada labor interpretativa de la Constitución, se debe equilibrar la finalidad interpretativa subjetiva con la objetiva, en cambio en la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se ha impuesto la modalidad subjetiva de interpretación que impide su adecuación a los supuestos del Estado de Derecho; y, iv) La implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización constituye la justificación para la modificación del sentido y contenido de la Constitución Política del Estado sin alterar el texto; toda vez que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización fija un techo autonómico general e igual y uniforma los contenidos competenciales de los diversos Departamentos y de sus potencialidades descentralizadoras constitucionales.

Señalan que la impugnación, pretende la aplicación del principio de constitucionalidad como habilitación legal positiva, por lo que, el Órgano Legislativo debe actuar en sujeción a la Constitución Política del Estado, señalando que un Estado con autonomías debe construirse como prescribe la tercera parte de la Constitución Política del Estado.

#### I.1.2. Inconstitucionalidad por inadecuación del contenido de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización con el mandato Constitucional

Por otra parte refieren que, nuestro texto constitucional introdujo varios tipos de normas como: a) Ley marco, b) Legislación “básica”, c) Legislación de desarrollo, d) Leyes ordinarias y e) Leyes autonómicas; pero el legislador al emitir la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha confundido estos instrumentos jurídicos, por los siguientes motivos:

i) Las leyes marco, son normas legislativas que regulan principios y directrices sobre determinadas materias preestablecidas y definidas por la Constitución; ii) La legislación básica, en cambio establece criterios fundamentales, que aseguren la unidad normativa indispensable del sector o la actividad objeto de regulación, las leyes que tienen las bases o normas básicas no atribuyen, pero sí delimitan competencias; iii) La legislación de desarrollo, es un instrumento de colaboración normativa entre los poderes centrales y autonómicos, vertebradora a través del establecimiento que el Estado hace de núcleo básico de las respectivas normativas; iv) La ley ordinaria, es la norma legal aprobada por mayoría simple de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y reguladora de todas aquellas materias que no se hayan reservado expresamente para ser reguladas por la ley marco o legislación básica; y, v) Con respecto a los estatutos, la Constitución y los estatutos, forman parte del bloque de constitucionalidad, porque las normas que la componen tiene por propósito regular el reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales autónomas.

De acuerdo con la Constitución, el estatuto de autonomía es el instrumento para delimitar las competencias de cada autonomía, por tanto, una ley que invade materias reservadas a otro tipo de leyes es disconforme con la Constitución, es decir, ninguna materia reservada a la Ley Marco puede ser regulada por ley ordinaria o básica, o que la ley marco regule materias reservadas a la legislación básica u ordinaria contempladas en el art. 271 de la CPE, por lo que el núcleo de la ley marco sólo afecta a las materias para la que está reservada sin yuxtaponer, por conexión, preceptos referidos a materias distintas. La ley marco no puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva de la ley, tampoco puede limitar ni modificar las competencias de las entidades territoriales autónomas y menos ampliar las del Estado.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización auto atribuye a sus interpretaciones, valor vinculante y preceptos interpretativos, son calificados como “enmarcadores” y homogenizadores de la autonomía, asumiendo una función que sólo está encomendada al Poder Constituyente y al Tribunal Constitucional Plurinacional.

### I.1.3. Vicio de inconstitucionalidad por defecto de competencia de la potestad legislativa del Estado

La Constitución Política del Estado permite dictar al Estado una ley marco exclusivamente en las materias que están definidas por los arts. 271, 297.I numerales 2, 3 y 4, así la Constitución no da mandato a la Asamblea Legislativa Plurinacional, para que aprecie cualquier interés y materia, sino deducibles de la Constitución. La legislación estatal se extralimitó al incluir dentro de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización materias no autorizadas por la Norma Suprema, tales como: Bases de la organización territorial, tipos de autonomía, régimen competencial, suspensión temporal y destitución de autoridades departamentales, regionales, municipales electas; la enmarcación de materias no contempladas en el art. 271 de la CPE, modifica la Constitución.

La Asamblea Legislativa Plurinacional, se auto confirió potestad sobre la dirección del proceso autonómico, obedeciendo a una interpretación restrictiva con respecto a las competencias autonómicas y a su vez extensiva, con respecto a las competencias estatales, una ley del Estado puede definir y concretizar las competencias del Estado, pero no las de las autonomías, que están consagradas y delimitadas en la Constitución Política del Estado, y menos de forma expresa y positiva como lo hace la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que limita el alcance de algunas competencias, en otras las concretiza con precisión y en otras integra sus atribuciones.

Las competencias exclusivas del Estado y de las entidades territoriales autónomas, se enuncian directamente en la Constitución, en conclusión el legislador estatal, no tiene legitimidad constitucional para dictar normas referidas al ámbito competencial de las autonomías, que interpreten, integren o alteren el texto constitucional, así la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es inconstitucional por ausencia de título competencial y en razón de la ilegítima usurpación que hace.

En concreto, impugnan la inconstitucionalidad de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por defecto de competencia de la potestad legislativa del Estado, en razón de que excede las materias concretizadas en el art. 271 de la CPE, por otra, porque regula materias que rebasan la competencia, compartida y comprendidas en los arts. 299.I y 304.II, invaden competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas definidas por los arts. 300.I, 302.I y 304.I de la CPE y porque finalmente es una Ley de carácter general que interpreta y rectifica las posibles ambigüedades en las que podría incurrir a priori los estatutos.

I.1.4. La legitimación constitucional de la regulación general contenida en los títulos de la ley marco

a) Alegaciones contra el Título I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Los preceptos que son objeto de impugnación son los siguientes:

El art. 2 (Objeto), excede lo regulado en la Constitución Política del Estado, quedando claro que no autoriza “regular el régimen de autonomías”, en prescripción del art. 271 de la Constitución Política del Estado (CPE), también el citado artículo regula materias no autorizadas; i) Las bases de la organización territorial del Estado; ii) Los tipos de autonomía; iii) El régimen competencial; y, iv) La suspensión temporal y destitución de autoridades electas departamentales, regionales y municipales.

Lo que demuestra que se han integrado a ámbitos materiales ajenos a los taxativos y específicos de producción normativa autorizados por la Constitución.

También el referido artículo establece, “las bases de la organización territorial del Estado

comprendidos en los artículos 269 al 305 de la CPE”, sin que exista reserva legal en la Constitución que autorice emitir las bases generales de la organización territorial, no es posible establecer las “bases de la organización territorial” del Estado con carácter general, si así fuera, se estaría reduciendo la autonomía a una mera descentralización administrativa y no a la autonomía política constitucional.

El art. 3 (Alcance), es interpretativo, que excede la delimitación taxativa del art. 271 de la CPE; este último artículo sólo autoriza regular las disposiciones normativas de las autonomías en relación con las materias mencionadas.

El art. 4 (Ámbito de aplicación), establece que el ámbito de aplicación de la regulación es tanto para el Estado como para las autonomías; esta regulación supone una auto disposición del poder legislativo central sobre el ordenamiento constitucional, estatal y con reflejo sobre el ámbito autonómico, excediendo de esta manera la delimitación del art. 271 de la CPE.

El art. 7 (Finalidad), expresa las “bases” del Régimen de autonomías: No existe una “reserva constitucional a la ley” para emitir legislación básica que regule el proceso autonómico, exceptuando el art. 297.I.4 de la CPE, que sólo sujeta a la legislación básica la regulación de la distribución de competencias compartidas entre el Estado y las entidades territoriales autónomas. La legislación básica forma parte del bloque de constitucionalidad, la contradicción entre éstas y la normativa autonómica es la que da lugar a esta acción de inconstitucionalidad.

El art. 9.I.3 (Ejercicio de la autonomía), limita y reduce las facultades autonómicas, consagradas en el art. 272 de la CPE, a la sola competencia legislativa, el artículo referido es inconstitucional porque viola los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE, que otorga a las entidades autonómicas la facultad de legislar, fiscalizar, reglamentar y ejecutar las competencias exclusivas establecidas en los arts. 300.I, 302.I y 304.I; asimismo, el aludido artículo omite la referencia a las competencias concurrentes, en las que la facultad reglamentaria y ejecutiva se ejercen simultáneamente con el Estado y las compartidas en las que la legislación de desarrollo corresponden a las autonomías en el orden reglamentario y de ejecución.

El art. 11 (Norma supletoria), constituye una reformulación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal, éste artículo es inconstitucional porque el art. 297.II de la CPE, establece que toda competencia que no esté incluida en ella, será atribuido al nivel central del Estado, la que podrá transferirla o delegarla por ley, no se refiere a la falta de una norma autonómica, se refiere a la ausencia de una competencia en la Constitución.

b) Alegaciones en contra del Título II de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:  
Base de la organización territorial

Los arts. 14, 15, 16 y 17, regulan la finalidad, conformación, modificación, delimitación territorial y conflictos de límites de la organización territorial, sin que exista reserva de ley

en la Constitución Política del Estado, para regular la estructura y organización territorial del Estado en forma “general” a través de una ley marco. Los arts. 269.III y 280.II de la CPE, establecen reserva de ley, sólo para la conformación ordenada y planificada de las regiones autónomas.

c) Alegaciones contra el Título III de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:  
Tipos de autonomía

Los arts. 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36, exceden el contenido del art. 271 de la CPE, al regular aspectos que el Constituyente no previó y que son materias propias de la potestad autónoma de las entidades territoriales autónomas.

d) Alegaciones contra el Título IV de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:  
Procedimiento de acceso a la autonomía y elaboración de estatutos y cartas orgánicas

En el Título IV, no existe reserva de ley expresa para reglamentar el acceso a la autonomía que está regulada en la Constitución. El art. 271 de la CPE, faculta a la Asamblea Legislativa Plurinacional a normar el procedimiento para la elaboración de los estatutos de autonomía y cartas orgánicas, integrándose a la Constitución con materias no autorizadas para ser enmarcadas en una ley marco.

El art. 62, define el contenido mínimo de los estatutos y cartas orgánicas, invadiendo competencias exclusivas de las autonomías, explicándolos sin señalar cuáles son los supuestos constitucionales por los que la Asamblea Legislativa Plurinacional se auto atribuye tal facultad.

El art. 63 (Reforma de estatutos y cartas orgánicas), realiza una reforma de los estatutos y cartas orgánicas de autonomía; sin embargo, no existe reserva legal que autorice a la Asamblea Legislativa Plurinacional incluir dentro una ley enmarcadora, la reforma de los estatutos de autonomía y cartas orgánicas, la Constitución no reconoce un derecho a la reforma o ampliación competencial, el establecimiento del proceso autonómico finaliza con la correspondiente ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, aprobando los estatutos, con la enumeración de las competencias que figuran en los arts. 299.I y II, 300.I, 302.I, 303.I y 304.I.II y III de la CPE.

e) Alegaciones contra el Título V de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:  
Régimen competencial

Alegan de manera general, que el art. 271 de la CPE, da una expresa atribución para regular el procedimiento, para la elaboración de los estatutos de autonomía y cartas orgánicas, pero no faculta dictar un régimen competencial general, menos normas referidas al ámbito competencial exclusivo de las autonomías.

El art. 64 (Competencias de las entidades territoriales autónomas), viola el principio

potestativo y sin atribución obliga a las autonomías a asumir las competencias exclusivas, ejecutivas y las reglamentarias, además de aquellas compartidas y concurrentes con el Estado. Las competencias autonómicas son de atribución estatutaria, no legislativa y las competencias del Estado, por su parte no son competencias que estén sobre las competencias autonómicas. No existe relación jerárquica entre el Derecho Estatal y el autonómico aunque esto no signifique olvidar la posición supra ordenadora del primero respecto del segundo.

El art. 66 (Competencias compartidas), reitera, ratifica y confirma, lo establecido en la Constitución Política del Estado, que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene competencia exclusiva para regular por medio de la legislación básica, las competencias compartidas no incluye a las competencias concurrentes y menos a las competencias exclusivas de las entidades autónomas.

El art. 68 (Compatibilización legislativa), otorga a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la potestad de interpretar la Constitución, cuando se presenten disposiciones normativas entre entidades territoriales autónomas, que afecten derechos constitucionales, cuando la función interpretativa y de compatibilización normativa corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, que es la única instancia que resuelve conflictos de competencias entre Estado y las autonomías, como establece el art. 196.II y 202.2 de la CPE.

El art. 69 (Conflictos de competencia), establece la vía conciliatoria, administrativa, a través del Servicio Estatal de Autonomías para resolver los conflictos de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, sólo el Tribunal Constitucional Plurinacional tiene reconocida esa facultad de resolver conflictos de competencias, transferencias, delegaciones o ejercicio de competencia a través del art. 202.2 de la CPE.

El art. 71 (Reserva de la ley), es la reiteración y el reconocimiento tácito de que la ley marco hace “que todo mandato de ley incluido en el texto constitucional implica el ejercicio de exclusividad nacional”, contradictoriamente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, asume potestad legislativa sin reserva legal para inmiscuirse en las competencias autónomas.

El art. 75 (Transferencia), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización transfiere competencias, cuando lo que se traspasaran son servicios, no así competencias al respecto el art. 271 de la CPE, ordena regular únicamente las transferencias y la delegación competencial.

El art. 77 (Información y Participación del Servicio Estatal de Autonomías), establece los criterios a los que han de acomodarse las autonomías y el Estado en orden a las transferencias y delegaciones de servicios de las autonomías.

El art. 79 (Competencias no previstas), atribuye arbitrariamente a leyes sectoriales, facultad constituyente, la otorgación de las competencias es facultad de la Asamblea Constituyente, no del legislativo ordinario.

El art. 80 (Alcance de las competencias), al ser redactado, el legislativo estatal asume arbitrariamente, funciones constituyentes, al determinar que las competencias, asignadas en los arts. 298 a 304 de la CPE, requiere de precisión en el alcance concreto en base a los tipos de competencias establecidas en el art. 297 de la CPE.

El art. 81 (Salud), la Constitución Política del Estado, establece que la definición de las “Políticas del Sistema de Salud”, es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, por lo que no es materia de legislación básica y menos de la ley marco, pero si es una competencia “concurrente”, en lo referente a la gestión del sistema de salud cuya regulación tampoco corresponde a la ley marco, ni a la legislación básica como está establecido en los arts. 271 y 297.I numeral 4 de la CPE, sino a la ley ordinaria.

El art. 82 (Hábitat y vivienda), en lugar de establecer las políticas de vivienda como establece la Constitución, diseña y aprueba un régimen del hábitat y vivienda, las políticas generales de vivienda es competencia exclusiva del Estado, no compartida, por tanto no es sujeto de legislación básica, ni materia de ser regulado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 83 (Agua potable y alcantarillado), las políticas de servicios básicos, es competencia del Estado, no es competencia compartida, por lo que no es sujeto de legislación básica, ni materia a ser regulado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. El art. 298.II.30 de la CPE, faculta al Estado el establecimiento de las políticas de servicios básicos y no la regulación general para todas las entidades territoriales autónomas.

El art. 84 (Educación), la gestión del Sistema de Salud y Educación, es una competencia concurrente y no una competencia compartida, por lo que no es sujeto de legislación básica ni materia de regulación por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 88 (Biodiversidad y medio ambiente), la política general de biodiversidad, es competencia privativa del Estado. A su vez, los residuos industriales y tóxicos, más los proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos al que hace mención el artículo, son competencias concurrentes y no compartidas, por lo que no son sujeto de regulación por legislación básica, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 92 (Desarrollo productivo), la Constitución establece que las políticas generales de desarrollo productivo es una competencia exclusiva del Estado, al no ser compartida no es sujeta de legislación básica del Estado.

El art. 94 (Ordenamiento territorial), las políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial, es competencia exclusiva del Estado; en cambio, la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y del uso de suelos, en coordinación con los planes de nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino, es competencia

exclusiva de los gobiernos departamentales, al no constituir competencias compartidas, no son sujeto de legislación básica ni materia regulada por el Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 95 (Turismo), la Constitución Política del Estado, establece que las “políticas” generales de turismo, es competencia exclusiva del Estado; sin embargo, la Constitución no faculta al legislativo estatal establecer el régimen de turismo como lo hace este artículo. No puede adicionar ni integrar el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, como lo hace este artículo, por lo que no es sujeto de legislación básica ni regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 96 (Transportes), los transportes en general, cuando alcancen a más de un departamento, es competencia del Estado, pero el legislador estatal, no puede adicionar ni integrar el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, como lo hace el artículo, por lo que tampoco es competencia compartida y no es sujeto de legislación básica ni materia a ser regulada por le Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 97 (Energía), la política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado, es competencia exclusiva del Estado, al no ser compartida no es sujeto de legislación básica, ni materia a ser regulada, por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 98 (Seguridad ciudadana), es competencia concurrente, al no ser compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado ni materia de regulación.

El art. 100 (Gestión de riesgos y atención a desastres), no está incluida en la Constitución Política del Estado, y si bien en aplicación del art. 297.II de la CPE puede atribuirse al nivel central del Estado, la misma puede ser transferida y delegada por Ley, pero sólo como competencia compartida o concurrente y no como competencia exclusiva como lo hace el artículo.

Refieren que los arts. 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94 y 95 de la LMAD, establecen un marco regulatorio a las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, cuando su potestad constitucional reconocida en los arts. 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36 y 37 de la CPE, es formular políticas.

Los arts. 81 al 100 de la LMAD, invaden atribuciones propias de los gobiernos de las entidades territoriales autonómicas, y facultan al gobierno y a la administración del Estado, dictar órdenes a las autoridades autónomas en el ejercicio de sus propias potestades.

g) Alegaciones contra el Título VII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Coordinación entre el Estado y las entidades territoriales autónomas



El Título VII, incide en el sistema autonómico de distribución de competencias, estableciendo que el Estado sólo tiene la atribución de “Coordinación entre el Estado y la ETAs” (sic), no ofrece bases suficientes ni prevé la diversidad de materias que contiene, tampoco cabe atribuirle carácter “enmarcador” a todo su contenido, ya que excede el marco coordinador, como el art. 121 de la LMAD, cuyos mecanismos e instrumentos de coordinación, son en realidad controles ocultos bajo carácter coordinador, o como el art. 128 de la citada Ley, cuando regula suspensiones sancionatorias “a priori” a las máxima autoridades ejecutivas, sin reserva de ley ni atribución constitucional, en consecuencia, estas normas son inconstitucionales porque vulneran los arts. 128 y 116.I de la CPE.

Los preceptos de los arts. 120 al 137 de la LMAD, referidas a la creación del Consejo Nacional de Autonomías, no responden a principios, ni a fijar directrices propios de una ley marco, sino disposiciones normativas concretas y vinculantes, que prevén habilitaciones genéricas e indefinidas a favor de un órgano estatal y a ser cumplidas por las entidades autónomas sin su consentimiento ni intervención, transgrediendo su derecho de autonomía. El art. 129 de la LMAD, atribuye al Servicio Estatal de Autonomías, la competencia conciliadora previa a las demandas ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, incidiendo en el ámbito competencial autonómico, colocando al precepto en un plano distinto al de la colaboración y coordinación; es decir, el ejercicio de competencias de los Órganos de Autonomías, se ve condicionada a la decisión de otro órgano, al que se atribuye facultades decisorias, invadiendo su esfera de competencia, no se le atribuye una función coordinadora prevista en la Constitución Política del Estado, porque con la función conciliadora, se le impone un mecanismo para la resolución de conflictos no previsto en la norma Constitucional.

Con respecto al art. 132, se impugna el poder de convocatoria y la presidencia de los Consejos de Coordinación Sectorial al Ministro del ramo, establece una relación jerárquica entre la Administración Central y las autonomías. Los Ministros no tienen poder de convocatoria, sobre los miembros de las asambleas legislativas departamentales y consejos municipales, porque no existe relación jerárquica entre estos.

El art. 135.II, obliga a las autoridades de los gobiernos autónomos a presentarse personalmente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, desconociendo la prevalencia del principio de competencia frente al principio de jerárquica, no existiendo la relación jerárquica entre éstos.

El art. 137.III y IV, confunde fiscalización con control gubernamental, porque el art. 299.II.14 de la CPE, atribuye como competencia concurrente al “Sistema de Control Gubernamental”, no la “Fiscalización” que es facultad de las entidades territoriales autónomas, reconocida por los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE.

En conclusión, refieren que, exceptuando los preceptos de los arts. 121.2, 125, 126 y 127, los arts. 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 y 137 de la LMAD, son contrarios a los arts. 271, 272, 277, 281 y 283 de la CPE.

h) Alegaciones en contra del Título VIII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Control social

Los arts. 140 y 141 de la LMAD, son contrarios a la Norma Suprema, en lo referente a la autonomía fiscalizadora reconocida en los arts. 272, 277, 281, y 283 de la CPE, toda vez que corresponde a los Estatutos establecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.

i) Alegaciones contra el Título IX de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Suspensión temporal y destitución de autoridades electas

El art. 144 de la LMAD, prescribe que los gobernadores, alcaldes, Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) regional, asambleístas departamentales y regionales y concejales municipales de las entidades territoriales autónomas, podrán ser suspendidos de sus funciones temporalmente cuando se dicte en su contra acusación formal. Por una parte el Legislador estatal carece de título competencial específico, que le permite regular esta materia y menos vulnerar derechos humanos y garantías jurisdiccionales. Según el art. 28 de la CPE, no existe suspensión temporal, sino sólo destitución definitiva previa sentencia condenatoria ejecutoriada, por lo que el art. 144 de la LMAD, contradice la norma constitucional señalada. La suspensión temporal transgrede los arts. 28 y 116.I de la CPE, al imponer una sanción previa, como medida cautelar, antes de que exista una sentencia condenatoria ejecutoriada, cuando aún no existen pruebas de cargo válidas y aún no valoradas por el órgano judicial, vulnerando el principio de inocencia.

El art. 145.2 de la misma Ley, establece que la autoridad interina que reemplace a la autoridad democráticamente elegida, será designada de entre los asambleístas y/o concejales, invadiendo competencias propias de la potestad facultativa de autogobierno y autoorganización propia de los estatutos autonómicos. Al imponer una autoridad interina que pertenece al Órgano Legislativo para ejercer una función en el órgano Ejecutivo, aspecto que contradice lo previsto por el art. 12.III de la CPE y modifica tácitamente el art. 28 de la Ley Fundamental, ignorando los procedimientos constitucionales previstos. Solicitando se dicte Sentencia Constitucional declarando la inconstitucionalidad de los preceptos examinados.

I.2. Admisión y citaciones

Por AC 0083/2012-CA de 22 de febrero, la Comisión de Admisión de este Tribunal, admitió el recurso planteado por Centa Lothy Rek López y Germán Antelo Vaca, Senadores de la Asamblea Legislativa, ordenando que el recurso y el Auto de Admisión se ponga en conocimiento del Órgano generador de la Ley impugnada, lo cual se cumplió el 10 de abril de 2012 (fs. 74).

I.3. Alegaciones del personero del órgano que generó la norma impugnada

Por memorial de 2 de mayo de 2012, cursante de fs. 110 a 114 vta., Álvaro Marcelo García Linera, en su condición de Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, formuló sus alegatos en los siguientes términos:

#### I.3.1. Respecto de la inconstitucionalidad del Título I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Inadecuación del contenido de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, con el mandato constitucional. Los hoy accionantes elaboran conceptos, que debe entenderse por legislación básica, de desarrollo y ordinaria, definiciones que nada tiene que ver con la constitucionalidad e inconstitucionalidad de la Ley impugnada, incumpliendo el principio de objetividad de la acción, extremo que hace improcedente su consideración como base para su interposición.

Se afirma en forma contradictoria que respecto al art. 410.II de la CPE, que los estatutos forman parte del Bloque de Constitucionalidad, siendo evidente que los estatutos autonómicos se encuentran en el tercer nivel de jerarquía normativa establecida por debajo de la Constitución Política del Estado.

#### I.3.2. Respecto al vicio de inconstitucionalidad por defecto de competencia de la potestad legislativa del Estado

La Constitución Política del Estado, no puede ser interpretada a partir de la lectura aislada de sus artículos, sino de la comprensión integral de sus mandatos normativos, en este sentido, la creación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se sujeta al art. 271.I y a la Disposición Transitoria Segunda de la CPE, que sustenta su constitucionalidad.

La Asamblea Legislativa Plurinacional, en cumplimiento del art. 271.II de la CPE, está obligada a la creación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sujetándose estrictamente a lo previsto por ella, sin vulnerar sus preceptos, por el contrario elaborando una norma de vital importancia para viabilizar y poner en vigencia el nuevo modelo de Estado autonómico.

#### I.3.3. Respecto de la inconstitucionalidad de la regulación general contenida en los títulos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

##### i) Alegatos contra el Título I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Sobre el art. 1, se plantea una observación que no tiene que ver con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma señalada.

Respecto el art. 2, en ninguna parte de éste se vulnera el precepto constitucional, por el contrario todo el artículo se sujeta a los arts. 271, 269 al 305 de la CPE.

El art. 3, tampoco es inconstitucional, toda vez que su ámbito de aplicación, desarrolla los parámetros previstos por el Título I, Capítulo I, Parte Tercera de la Constitución Política del Estado en relación a la estructura y organización territorial del Estado. La parte accionante se circunscribe únicamente en el art. 271 de la CPE siendo que la misma establece varias reservas de la ley en materia autonómica entre estas los arts. 297.II, 273, 280.II y 293.

El art. 4, tiene por objeto regular el ámbito de aplicación de la Ley y no el ordenamiento territorial del Estado como señalan los ahora accionantes.

El art. 7, su impugnación no cuenta con sustento constitucional, ya que la Asamblea Legislativa Plurinacional, en correspondencia al art. 271.II de la CPE, dictó una ley marco, no una ley básica.

El art. 8, el alcance normativo de éste, no es realizar una interpretación constitucional como afirman los accionantes.

El art. 9, prevé facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva conforme lo establece la norma fundamental.

El art. 11, el principio de supletoriedad previsto en esta norma, es un principio de derecho autonómico general e implica que ante la ausencia de una norma autonómica se aplicará la norma de nivel central a fin de garantizar la seguridad jurídica, en consecuencia no debe confundirse el principio de prevalencia con el de supletoriedad, toda vez que el primero al que hacen referencia los accionantes implica la aplicación de una norma de nivel central del Estado con preferencia a una norma que emite una entidad territorial autónoma.

ii) Respecto a la inconstitucionalidad del Título II de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Sobre los arts. 14, 15, 16 y 17, el informe presentado fundamenta lo concerniente a la organización territorial y las bases de la organización territorial del Estado, concluyéndose que para la aplicación del art. 271 de la CPE, es necesario establecer una organización territorial para la vigencia del régimen autonómico.

iii) Respecto la inconstitucionalidad del Título III de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

En relación a los arts. 37 al 48, los accionantes, de inicio admiten su constitucionalidad; sin embargo, de forma incoherente pretenden introducir supuestas inconstitucionalidades contra los artículos señalados supra, por lo que éstos deberían identificar la norma inconstitucional y justificar ésta situación, elemento inexistente en este recurso -hoy acción-.

iv) Respecto de la inconstitucionalidad del Título IV de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

El argumento utilizado con relación a este Título por los accionantes no tiene sustento constitucional toda vez que el art. 271.I de la CPE, establece que dicha norma es la encargada de regular el procedimiento para la elaboración de los estatutos y cartas orgánicas. También hacen referencia que la argumentación realizada no corresponde al sistema constitucional boliviano, porque se hace referencia a procesos autonómicos de otros países.

v) Respetto de la inconstitucionalidad del Título V de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Alegan que la Asamblea Legislativa Plurinacional, tendría una potestad limitada para la construcción de una ley respecto al régimen competencial general, pero por tratarse de una ley marco, lógicamente su ámbito de regulación debe ser de carácter general; también hacen referencia a la imposibilidad de dictar un régimen competencial general cuando verse sobre normas referidas al ámbito “exclusivo de las autonomías”, al respecto el art. 271.I de la CPE, es claro y establece un mandato en torno a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sobre transferencias y delegación competencial, como parte de las materias a regularse por esta Ley.

vi) Respetto de la inconstitucionalidad del Título VII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

En éste Título se establece “una coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas”, conforme al art. 271.I de la CPE; sin embargo, los accionantes no observan ni justifican con precisión las normas que entienden como inconstitucionales, y siendo éste un defecto de fondo, hace que la acción sea insostenible.

vii) Respetto a la inconstitucionalidad del Título VIII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Se objeta los arts. 140 y 141 de la citada Ley y refieren que los mismos serian contrarios a la autonomía fiscalizadora, previstas en los arts. 271, 277, 281 y 283 de la CPE, lo cual, es absolutamente ilógico, puesto que el ejercicio del control social a través del principio de transparencia y de la rendición de cuentas que otorga la Norma Suprema a las entidades autónomas, de ninguna manera implica la negación de la facultad fiscalizadora, sujetándose a lo previsto por la Constitución Política del Estado en sus arts. 241 y 242.

viii) Respetto a la inconstitucionalidad del Título IX de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

En base al art. 28 de la CPE, se pretende argumentar sobre la suspensión de derechos políticos; sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, no tiene que ver con la suspensión de los derechos políticos, sino con la suspensión del “cargo”, que emerge de un acto del Ministerio Público que es la “acusación formal”. La suspensión de cualquier

servidor público, se enmarca en el principio de legalidad, criterio transversal de la función administrativa, cuando un servidor público es sometido a proceso administrativo, como medida precautoria se aplica la suspensión del ejercicio de sus funciones. La suspensión temporal de una autoridad por acusación formal, no constituye una sanción previa, sino una previsión, en función a un hecho procesal penal objetivo; por tanto, no se puede hablar de vulneración del principio de inocencia aludido por los accionantes. La suspensión de una autoridad de acuerdo a lo establecido por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, configura una medida precautoria, que no destituye a la autoridad de su cargo, sino es temporal, a fin de que éste pruebe su inocencia o se ratifique su culpabilidad en proceso penal, de ahí que no se está violando ningún derecho constitucional.

El art. 145.2 de la LMAD establece, frente a la situación de que el cargo no quede acéfalo, asuma una autoridad interina de entre los asambleístas y concejales, es coherente con el art. 286.I de la CPE; consecuentemente, el argumento de inconstitucionalidad es incoherente.

Por lo que en definitiva, pide se declare la constitucionalidad de la Ley 031 de 19 de julio de 2010 -Ley Marco de Autonomías y Descentralización- con relación a los artículos observados como inconstitucionales.

#### I.4. Trámite en el Tribunal Constitucional Plurinacional

Por decreto de 1 de junio de 2012, en aplicación del art. 41 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, se solicitó a la Asamblea Legislativa Plurinacional, fotocopias legalizadas del acta de exposición de motivos y todos los documentos pertinentes a la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, disponiéndose la suspensión del plazo conforme el Acuerdo Jurisdiccional del Pleno del Tribunal Constitucional Plurinacional 002/2011 de 11 de enero, hasta que la documentación sea remitida. Por proveído de 28 de junio de 2012, se solicitó ante la misma Asamblea Legislativa Plurinacional la complementación de documentación consistente en acta de exposición de motivos y todos los documentos pertinentes a la elaboración de la aludida Ley, actas de sección de la Comisión de Organización Territorial del Estado y Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre el tratamiento de la Ley de referencia; grabaciones y transcripciones de las sesiones de la Comisión de Organización Territorial del Estado y Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional, así como la grabación y transcripción de la sesión del Pleno en la que se aprobó el proyecto de la referida Ley; y, las actas de los debates de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En virtud a la remisión de la documentación realizada por la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional efectuada el 31 de agosto, por decreto de 7 de septiembre de 2012, se admitió la misma y se dispuso la reanudación del cómputo del plazo, pronunciándose la presente Resolución dentro de plazo.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los recurrentes -hoy accionantes- impugnan de inconstitucionales los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 144, y 145.2 LMAD, por ser supuestamente contrarios a los arts. 1, 12, 28, 116.I, 196, 202.2, 271, 272, 275, 277, 281, 283, 294, 297.I numerales 2,3 y 4, 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36 y 37, 299.I, 300.I, 302.I, 304.I y 411 de la CPE. En consecuencia, corresponde a este Tribunal establecer si las infracciones denunciadas son evidentes.

A objeto de realizar el juicio de constitucionalidad de las normas consideradas inconstitucionales, este Tribunal analizará los siguientes tópicos: i) El Estado Plurinacional de Bolivia; ii) Los ejes centrales del Estado Plurinacional con autonomías; iii) El diseño constitucional autonómico; iv) La distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas; v) Los ámbitos de ejercicio competencial; y, vi) El sistema de distribución de competencias en el régimen autonómico.

## II.1. Los caracteres del Estado Plurinacional de Bolivia

Antes de ingresar al análisis del caso, es necesario referirnos al art. 1 de la CPE, norma que textualmente señala que: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

Denominándose Estado Unitario, porque resguarda la integridad del territorio nacional y garantiza la unidad entre los bolivianos; asimismo, es Comunitario porque revaloriza las diversas maneras de vivir en comunidad, sus formas de economía, de organización social, política y la cultura. En este modelo de Estado se instituyen nuevos valores emergentes de la pluralidad y diversidad que caracteriza al Estado boliviano, entre ellos se predica, los principios de solidaridad, reciprocidad, complementariedad, mejor distribución de la riqueza con equidad.

Asimismo, al ser comunitario el Estado asume y promueve como principios éticos -morales, aquellos que rigen la vida en comunidad de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

De la misma forma se erige como Estado plurinacional, reconociendo la condición de naciones a los pueblos indígena originario campesinos, bajo el concepto integrado de: pueblos y naciones indígena originario campesinos, cuya plurinacionalidad se sustenta en tres pilares fundamentales:

Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (arts. 30, 31 y 32 de la CPE).

Jurisdicción indígena originaria campesina (arts. 190, 191 y 192 de la CPE)

Autonomía indígena originario campesina (arts. 289 al 296 de la CPE).

El reconocimiento de su diversidad y pluralidad ha dado lugar al nuevo pacto de fundar un Estado Unitario, Plurinacional Comunitario basado en la pluralidad y el pluralismo, político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Con pluralismo político, porque reconoce diferentes formas de democracia, la liberal y la comunitaria, y la composición de los poderes del Estado respetando la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Con pluralismo económico, porque reconoce cuatro formas de organización económica: la comunitaria, la estatal, la privada y la social cooperativa. Con pluralismo jurídico, porque reconoce la coexistencia de fuentes jurídicas provenientes de los pueblos indígena originario campesinos, a quienes se les reconoce el ejercicio pleno de su derecho y formas de administración de justicia.

Sobre el particular, la SCP 1422/2012 de 24 de septiembre 2012, refiriéndose a estos caracteres expresó lo siguiente: “Esta refundación, implica el diseño de un nuevo modelo de Estado, el cual se estructura a partir del ‘pluralismo’ como elemento fundante del Estado; en ese orden, la cláusula estructural de la Constitución plasmada en su primer artículo, consagra el pluralismo como el eje esencial de la reforma constitucional, diseño que se encuentra en armonía con el preámbulo de ésta norma suprema.

En base al pluralismo como elemento estructurante del nuevo modelo de Estado, la función constituyente, en mérito a factores históricos, sociológicos y culturales, consolida la protección y efectivo reconocimiento constitucional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, asegurando una real materialización del pluralismo, con la consagración taxativa del principio de ‘libre determinación’ plasmada en el art. 2 del texto constitucional, postulado que asegura una real inclusión de estas colectividades en la estructura del modelo estatal bajo criterios de interculturalidad, complementariedad y a la luz de la doctrina de la ‘descolonización’.

En efecto, a partir de la concepción del pluralismo como elemento fundante del Estado, el modelo de Estado, se estructura sobre la base de derechos individuales y también derechos con incidencia colectiva, pero además, la concepción del pluralismo y la interculturalidad, configuran un diseño de valores plurales rectores destinados a consolidar el vivir bien, en ese orden y al abrigo de la estructura axiomática plasmada en el Preámbulo de la Constitución la interculturalidad, asegura que los valores plurales supremos, se complementen en una sociedad plural e irradien de contenido todos los actos de la vida social, incluidas aquellos procedimientos o decisiones emanadas de los Pueblos y Naciones Indígenas originarios campesinos”.

Finalmente, el modelo de Estado Plurinacional con autonomías, se edifica en una nueva organización territorial y en una diferente distribución de poder público a nivel territorial, lo que implicará el ejercicio por parte de las entidades territoriales autónomas de atribuciones y competencias que antes pertenecían al nivel central del Estado, por el carácter plurinacional, la estructura del nuevo modelo de Estado plurinacional implica que los poderes públicos



tengan una representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas, según normas y procedimientos.

## II.2. Las autonomías nuevo régimen del Estado Plurinacional. Ejes centrales del Estado Plurinacional con autonomías

La Constitución Política del Estado en su art. 1 establece el régimen autonómico, como uno de los cinco pilares fundamentales sobre los que se asienta la construcción del nuevo Estado Plurinacional. Esta normativa define que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

A su vez el art. 2 de la misma Norma Suprema, reconoce el derecho a la autonomía y autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en el marco de la unidad del Estado, normativa que junto a lo previsto en el art. 1 configuran el diseño arquitectónico del Estado Plurinacional con autonomías, a edificarse en el marco del principio de unidad del país, que subyace en los arts. 1 y 2 de la CPE y de manera transversal en toda la Constitución, como elemento articulador de la plurinacionalidad, el pluralismo, la interculturalidad descolonizadora y el régimen autonómico, principio de unidad, que forma parte de los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, según advierte el art. 270 de la CPE (negrillas y subrayado agregadas).

En consecuencia, bajo estas cláusulas normativo constitucionales sobre las que se asienta el Estado Plurinacional con autonomías, se ingresa, conforme señaló la SCP N° 1714 de 1 de octubre “...en un nuevo modelo de Estado compuesto, cimentado en la distribución del poder político con base territorial, en el que se reconoce la existencia de distintos niveles gubernativos en el territorio: un gobierno nacional y varios gobiernos autónomos, con facultades ejecutiva, legislativa, reglamentaria y fiscalizadora, según expresa el art. 272 de la CPE, cuya dinámica en el ejercicio de dichas facultades debe reflejar la característica esencial del nuevo Estado orientado hacia una democratización profunda del poder político que desmantele la centralización caracterizadora del anterior modelo de Estado, toda vez que el diseño autonómico es otro pilar esencial de la nueva ingeniería estatal, de ahí la distribución de competencias otorgando a las entidades territoriales autónomas competencias exclusivas, concurrentes y compartidas a ser desarrolladas dentro de su jurisdicción territorial”, por tanto -concluye la citada Sentencia Constitucional Plurinacional- la orientación del nuevo Estado Plurinacional con autonomías tiende a descartar las tendencias centralistas y a profundizar en mayor grado y de manera progresiva y gradual, la cláusula autonómica, la misma que debe ser llevada a cabo siempre bajo el principio de unidad e integridad del Estado” (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

Cabe precisar que en el caso de Bolivia, la orientación a este nuevo Estado compuesto

emerge; por un lado, de las demandas históricas de autonomía, libre determinación y autogobierno de los pueblos indígenas, dada su existencia pre colonial; por otro, de las demandas de una mayor descentralización administrativa, política y financiera de los Departamentos, con el objetivo de una efectiva materialización de políticas públicas para la provisión y prestación de los servicios públicos y de mayor acercamiento de las instancias gubernativo administrativas al ciudadano para la respuesta de sus necesidades.

En efecto, los Departamentos y municipios por motivos que responden a una necesidad de descentralización administrativa más profunda, y los pueblos indígenas y los sectores campesinos por motivos que responde a un aislamiento y desconocimiento de sus diferentes culturas y sus estructuras organizativas y normativas generaron la necesidad de un nuevo pacto territorial que se refleja en toda la Tercera Parte de la Ley Fundamental, “Estructura y Organización Territorial del Estado”, configurando el modelo de un Estado Plurinacional Unitario y con Autonomías, con un componente de división territorial del Poder, donde los órganos ejecutivos y los órganos legislativos de los gobiernos subnacionales, forma parte de la distribución y ejercicio del Poder Público, porque se les reconoce cualidad gubernativa.

Consecuentemente, en el marco del Estado Plurinacional con autonomías, la misma encuentra subordinada a la unidad, en tanto que se reconoce que las entidades territoriales se someten a un mismo régimen jurídico, adoptan una organización político-administrativa uniforme y reconocen la supremacía del nivel central del Estado, en procura de mantener la cohesión y la unidad política del territorio, cuya implementación no termina en lo estrictamente establecido en la letra del texto constitucional, por el contrario, el Estado Plurinacional con autonomías constituye un proceso que se encamina a partir del diseño constitucional y se complementará con la legislación, la jurisprudencia y doctrina constitucional que se vaya generando en torno al mismo.

En esta línea de razonamiento, la propia Constitución establece cuatro tipos de autonomías: departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, por lo mismo, cuatro niveles de gobiernos subnacionales, con el objeto de otorgar mayor descentralización administrativa, política y financiera a los de gobiernos autónomos, como respuesta a las demandas de autonomía, libre determinación y autogobierno de los habitantes del territorio nacional y en especial de los pueblos indígena originario campesinos.

En consecuencia, la transformación del Estado boliviano en Estado Plurinacional con autonomías, implica el establecimiento de una nueva estructura y organización territorial y funcional del Estado, basado en la distribución ordenada de funciones y asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para la óptima ejecución de los fines y funciones del Estado.

#### II.2.1. El diseño constitucional autonómico

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española autonomía significa “La potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades,

para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios”.

En el mismo sentido, el diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Osorio establece que la autonomía comprende: “La potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.

En el caso boliviano, la Constitución Política del Estado en su art. 272, define que “La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (negritas agregadas).

El art. 275 de la misma norma fundamental establece que cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de estatuto o carta orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción constitucional.

Asimismo, cabe destacar que el art. 276 de la Ley fundamental determina que: “Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”.

En este marco constitucional, el constituyente al referirse a la autonomía departamental, establece en el art. 277 de la CPE, que el gobierno autónomo departamental estará constituido por dos órganos:

- 1) Una asamblea departamental con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias.
- 2) Un órgano ejecutivo presidido por una gobernadora o gobernador, elegido por voto democrático.

Con relación a la autonomía regional, la Constitución determina en su art. 280 que:

“I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan culturas, lenguas, historia, economía y ecosistemas de cada departamento, se constituirá con un espacio de planificación y gestión.

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

II. La Ley Marco de Autonomías y descentralización establecerá los términos y

procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones. Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.

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

Asimismo, respecto a la autonomía municipal la Norma Suprema en su art. 283, refiere que: “El gobierno autónomo municipal está constituido por un Consejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde”.

A su vez el art. 284 de la CPE establece:

“I. El Concejo Municipal estará compuesto por concejales y concejalas elegidas y elegidos mediante sufragio universal.

II. En los municipios donde existan naciones y pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal.

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

IV. El Consejo Municipal podrá elaborar el proyecto de Carta Orgánica, que será aprobado según lo dispuesto por esta Constitución”.

Finalmente, el art. 289 de la CPE, desarrolla el contenido de la autonomía indígena originaria campesina: “La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

Por su parte, el art. 290 de la CPE, determina que:

“I. la conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley”.

Del marco constitucional señalado es posible concluir que la autonomía en Bolivia se encuentra diseñada como la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial - departamental, municipal, regional, indígena originario campesina-, cada una de ellas con rango constitucional e igualdad jerárquica entre las entidades territoriales autónomas. Con elección directa de sus autoridades, administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas, cuyo ejercicio se encuentra subordinado al marco de la unidad del Estado.

De otro lado, cabe señalar que el Constituyente ha previsto, tanto a las cuatro entidades territoriales autónomas, como al nivel central, la distribución de competencias establecidas en un catálogo competencial que se encuentra desarrollado en los arts. 298 al 304 del texto constitucional.

#### II.2.2. Principios rectores del régimen autonómico

Para la comprensión del régimen autonómico, nuestra Constitución en su art. 270, estableció principios rectores de la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, mismas que también fueron desarrolladas en el art. 5 de la LMAD, conforme a lo siguiente:

- “1. Unidad.- El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado.
2. Voluntariedad.- Las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las ciudadanas y ciudadanos de las entidades territoriales, ejercen libre y voluntariamente el derecho a acceder a la autonomía de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley.
3. Solidaridad.- Los gobiernos autónomos actuarán conjuntamente con el nivel central del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la coordinación y cooperación permanente entre ellos y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos.
4. Equidad.- La organización territorial del Estado, el ejercicio de competencias y la asignación de recursos, garantizarán el desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana.
5. Bien Común.- La actuación de los gobiernos autónomos se fundamenta y justifica en el interés colectivo, sirviendo con objetividad los intereses generales en la filosofía del vivir bien, propio de nuestras culturas.
6. Autogobierno.- En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia

institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado.

7. Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.- Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales.

8. Igualdad.- La relación entre las entidades territoriales autónomas es armónica, guarda proporción, trato igualitario y reciprocidad entre ellas, no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí.

9. Complementariedad.- El régimen de autonomías se sustenta en la necesaria concurrencia de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos, dirigidos a superar la desigualdad e inequidad entre la población y a garantizar la sostenibilidad del Estado y de las autonomías.

10. Reciprocidad.- El nivel central del Estado, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas regirán sus relaciones en condiciones de mutuo respeto y colaboración, en beneficio de los habitantes del Estado.

11. Equidad de Género.- Las entidades territoriales autónomas garantizan el ejercicio pleno de las libertades y los derechos de mujeres y hombres, reconocidos en la Constitución Política del Estado, generando las condiciones y los medios que contribuyan al logro de la justicia social, la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad e integralidad del desarrollo en las entidades territoriales autónomas, en la conformación de sus gobiernos, en las políticas públicas, en el acceso y ejercicio de la función pública.

12. Subsidiariedad.- La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera.

Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad. El Estado es el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos.

13. Gradualidad.- Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades.

14. Coordinación.- La relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos constituye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social.

El nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos.

15. Lealtad Institucional.- El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen, promoviendo el diálogo en torno a las medidas susceptibles de afectarles negativamente, y facilitando toda información pública necesaria para su mejor desempeño; respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas.

16. Transparencia.- Los órganos públicos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable. Comprende también el manejo honesto de los recursos públicos.

17. Participación y Control Social.- Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las normas aplicables.

18. Provisión de Recursos Económicos.- Es la responsabilidad compartida de los órganos públicos en la determinación de la fuente de recursos y la asignación de los mismos para el ejercicio de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado. Toda nueva transferencia o asignación de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Constitución Política del Estado, no debe ser entendida únicamente de manera formal, como reguladora de fuentes del Derecho y de la distribución del ejercicio del poder entre los Órganos estatales, sino como la norma suprema, fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico, que contiene los principios, valores, derechos fundamentales y garantías constitucionales, que son la base para el cumplimiento de los fines del Estado por parte de los Órganos de Poder. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas se convierten en pautas de interpretación para el intérprete constitucional al momento de interpretar las normas concernientes al régimen autonómico, pues estos principios complementados con el resto de la base principista axiológica de la Constitución, se constituyen en los pilares sobre los que se construiría el Estado Unitario Plurinacional con autonomías.

II.3. La distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas

Para una mejor comprensión, es importante precisar que en el régimen autonómico se entiende por competencia a la titularidad de atribuciones ejercitables por los diferentes

niveles de gobierno respecto de las materias determinadas por la Constitución.

El art. 6.II numeral 4 de la LMAD, define competencia señalando que: “Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”, lo que supone que la competencia debe ser ejercida únicamente por el nivel de gobierno al cual la Constitución Política del Estado le ha asignado la titularidad de la misma.

En el marco de referencia se entiende por ejercicio competencial al “proceso a través del cual las competencias asignadas (por la CPE) son materializadas como políticas públicas para la provisión y prestación de determinados servicios públicos” (Cfr. CHÁVEZ 2012).

### II.3.1. Los ámbitos de ejercicio competencial

De acuerdo con la Constitución la competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente y compartida (art. 297 de la CPE), y conforme se infiere del diseño constitucional efectuado para las diferentes autonomías (arts. 272, 298 y ss. de la CPE), el ejercicio competencial se desarrolla a partir de tres ámbitos de identificación: i) El ámbito jurisdiccional; ii) El ámbito material; y, iii) El ámbito facultativo.

i) El ámbito jurisdiccional. Se refiere a que la competencia que le haya sido asignada a un nivel de gobierno por el sistema de distribución competencial de la Constitución, deberá ser ejercido únicamente en la jurisdicción que dicho nivel de gobierno administra y gobierna. Así lo establece la Constitución en su art. 272, al señalar que los órganos de gobierno autónomo ejercerán las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

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

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

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



La SCP 1714/2012 de 1 de octubre refiriéndose a estas facultades señaló lo siguiente:

“1. Facultad legislativa. El término facultad entendido como un poder de hacer, expresa en el ámbito legislativo la potestad de los órganos representativos de emitir leyes de carácter general y abstracto, cuyo contenido es normativo sobre determinada materia. En su sentido formal, este acto de emitir leyes debe provenir de un ente u órgano legitimado, es decir, representativo: Asamblea Legislativa Plurinacional o en su caso, los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas con potestad de emitir leyes en las materias que son de su competencia. Cabe destacar, que esta potestad legislativa para las entidades territoriales - con excepción de la autonomía regional- no se encuentra reducida a una facultad normativo-administrativa, dirigida a la promulgación de normas administrativas que podrían interpretarse como decretos reglamentarios, pues esta interpretación no sería acorde al nuevo modelo de Estado compuesto, donde el monopolio legislativo ya no decanta únicamente en el órgano legislativo del nivel central, sino que existe una ruptura de ese monopolio a favor de las entidades territoriales autónomas en determinadas materias. Precisamente este es el cambio establecido por la Constitución cuando en su art. 272, otorga a las entidades territoriales autónomas el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones a través de sus gobiernos autónomos. Así, en el caso de la autonomía departamental, la facultad legislativa es la potestad de la asamblea departamental para emitir leyes departamentales en el marco de sus competencias exclusivas y leyes de desarrollo departamental en el marco de sus competencias compartidas.

2. Facultad reglamentaria. Entendida como la potestad de emitir normas reglamentarias para la aplicación de una ley, es decir, la que compete para completar la aplicación de las leyes. En efecto, esta facultad tiene por finalidad la emisión de reglamentos, entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos por autoridad competente, que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula. En este contexto, tanto la facultad legislativa como reglamentaria, emiten normas, sin embargo, la facultad reglamentaria se rige dentro de las líneas y contenidos establecidos por la ley, con la finalidad de su aplicación. En el caso de las entidades territoriales autónomas, esta facultad reglamentaria es ejercida por el órgano ejecutivo de la entidad territorial autónoma respectiva con relación a las leyes que se emitan. Esta facultad se justifica porque el órgano ejecutivo, es el que conoce de las capacidades económicas, presupuestarias, institucionales y recursos reales que se tiene para ejecutar la ley, por tanto, a través de la facultad reglamentaria se delimita con mayor precisión la forma y los recursos con los cuales se podrá aplicar la ley.

3. Facultad ejecutiva. Referida a la potestad de administrar la cosa pública, en el caso de las entidades territoriales autónomas será en el marco de las competencias exclusivas, compartidas o concurrentes. Esta facultad requiere de funciones técnicas y administrativas, para ejecutar la ley y las normas reglamentarias. Entonces, respecto de esta facultad el órgano ejecutivo ya sea del nivel central como de los gobiernos autónomos está encargado de

toda la actividad administrativa, de la gestión pública en el ámbito de sus competencias.

4. Facultad fiscalizadora. Esta facultad se encuentra introducida por el art. 272 de la CPE, cuando confiere a los gobiernos autónomos las facultades legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora. Esta facultad tratándose de las entidades territoriales corresponde a la asamblea legislativa del gobierno autónomo correspondiente para controlar al órgano ejecutivo del mismo. Así en la autonomía departamental es ejercida por la asamblea departamental respecto del órgano ejecutivo en la gestión pública y el manejo de los recursos departamentales.

5. Facultad deliberativa. Es la capacidad de debatir y tomar decisiones sobre asuntos de interés de forma consensuada por los miembros de los entes legislativos correspondientes, es decir, respecto de la autonomía departamental por los miembros de la Asamblea departamental respecto de asuntos de interés departamental”.

En el contexto señalado, es posible concluir que la distribución de competencias realizada por la Constitución se efectúa en relación a materias como salud, educación, transporte, etc., pero también con relación a las facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) que los niveles de gobierno deben ejercer en función de cada tipo de competencia (privativa, exclusiva, compartida y concurrente) y dentro de su jurisdicción, ello supone que la distribución competencial, sustentada en los principios rectores del régimen autonómico señalados supra, lleva consigo un alto grado de corresponsabilidad, teniendo en cuenta que la cesión de atribuciones y competencias del nivel central hacia los gobiernos autonómicos o subnacionales se encuentra orientada a beneficiar a los ciudadanos con una administración pública más efectiva y más cercana.

### II.3.2. Del sistema de distribución de competencias en el régimen autonómico

Conforme se ha señalado la configuración del Estado boliviano en un Estado Plurinacional con autonomías, implica el establecimiento de nueva estructura y organización territorial y funcional del Estado, basado en la distribución ordenada de funciones y asignación de competencias entre varios niveles de gobierno, para una óptima ejecución de políticas públicas.

En ese sentido, la Constitución Política del Estado, en la Tercera Parte, Capítulo Octavo, delimita la distribución de competencias, efectivizando un sistema de reparto del poder político y administrativo entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

Así, de conformidad con el art. 297 de la CPE se establecen cuatro tipos de competencias, que se encuentran definidas en el párrafo I de dicha norma constitucional, conforme a lo siguiente:

Competencias privativas. “Aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado”.

De acuerdo con el mandato constitucional, en las competencias privativas únicamente el nivel central del Estado es el titular de las tres facultades; es decir, el nivel central: elabora la ley, a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, reglamenta la ley y ejecuta la competencia a través del Órgano Ejecutivo. Ninguna de las facultades puede ser transferida ni delegada a otro nivel de gobierno.

Competencias exclusivas. “Aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas”.

Lo precedentemente definido por la Constitución, supone que un nivel de gobierno, ya sea el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas, tienen la titularidad de todas las facultades: legislativa, ejecutiva y reglamentaria, es decir, elabora la ley (órgano deliberativo), reglamenta la ley (órgano ejecutivo) y ejecuta la competencia (órgano ejecutivo), pudiendo transferir o delegar la reglamentación y la ejecución a otro nivel de gobierno.

Competencias concurrentes. “Aquellas donde la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”. Esto supone que el nivel central del Estado tiene la titularidad sobre la facultad legislativa, por lo tanto, elabora la ley a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en tanto que la titularidad de la facultad reglamentaria y la facultad ejecutiva corresponde a las entidades territoriales autónomas.

Competencias compartidas. “Aquellas en las que el nivel central del Estado elabora una ley básica (Asamblea Legislativa Plurinacional), sobre la cual las entidades territoriales autónomas elaboran la legislación de desarrollo (órganos deliberativos) de acuerdo a su característica y naturaleza...”, ley que debe estar sujeta a los preceptos que establece la ley básica, porque ésta contiene, los principios y regulación general sobre la materia, es decir, que este tipo de competencia tiene una titularidad compartida sobre la facultad legislativa, pues tanto el nivel central del Estado como las entidades territoriales autónomas son corresponsables de la legislación integral de este tipo de competencia. La reglamentación y ejecución es titularidad de las entidades territoriales autónomas, las mismas que deberán ejercerse bajo el marco legislativo desarrollado.

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

Competencias privativas del nivel central (art. 298.I de la CPE, con veintidós competencias).

Competencias exclusivas del nivel central del Estado (art. 298.II de la CPE con treinta y ocho competencias).

Competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (art. 299.I de la CPE, con siete competencias).

Competencias concurrentes ejercidas por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autonómicas (art. 299.II de la CPE, con dieciséis competencias).

Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales (art. 300.I de la CPE, con treinta y seis competencias).

Competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos (art. 302.I de la CPE, con cuarenta y tres competencias).

Competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.I de la CPE, con veintitrés competencias).

Competencias compartidas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.II de la CPE, con cuatro competencias)

Competencias concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.III de la CPE, con diez competencias).

De este catálogo competencial, cabe advertir que la Constitución no establece competencias para las autonomías regionales pues de conformidad con lo previsto en el art. 280 de la CPE: “Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental”.

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

El análisis de estas competencias se realizará en función a los extremos cuestionados en esta demanda cuando se realice el test de constitucionalidad.

#### II.4. El régimen autonómico y los tipos de legislación señalados por la Constitución

Bajo el nuevo régimen del proceso autonómico, y concretamente del texto constitucional se advierte una nueva tipología de las leyes que merece una referencia para el análisis del juicio de constitucionalidad, la misma que se extrae del análisis sistémico de la Constitución:

En efecto, la Constitución hace referencia a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, conforme se infiere de su art. 271. A su vez el art. 275, hace referencia a los estatutos y cartas orgánicas como normas institucionales básicas de las entidades territoriales, y el parágrafo I del art. 297, se refiere a la legislación básica y la legislación de desarrollo como parte del ejercicio del tipo de competencia compartida, y finalmente el art. 410.II de la misma Norma Suprema se refiere a las leyes nacionales, legislación departamental, municipal e indígena.

De lo precedentemente señalado, se establece la siguiente tipología constitucional en virtud del nuevo régimen autonómico:

Norma Fundamental o Suprema (art. 410 de la CPE).

Ley marco (art. 271 de la CPE).

Leyes nacionales (art. 410 de la CPE).

Normas institucionales básicas (estatutos y cartas orgánicas art. 245 de la CPE).

Legislación básica y legislación de desarrollo, como parte del ejercicio del tipo de competencia compartida (art. 297.I.4 de la CPE).

Legislación departamental, municipal e indígena (arts. 297.I.2 y 410.II de la CPE).

En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una norma vertebral de un sistema autonómico diseñado a partir de cuatro tipos de autonomías, que configuran una sistema de gestión y administración del Estado complejo, cuestión que hace ineludible y necesaria una ley marco que permita un funcionamiento armónico del Estado compuesto planteado por el Constituyente, cual es el Estado Unitario Plurinacional con autonomías, máxime si los principios de unidad y de autogobierno no deben ser entendidos como equidistantes o contrapuestos, sino complementarios y convergentes.

Ahora bien, en lo que respecta a la legislación básica, debe señalarse que ésta no está prevista para regular cualquier sector o materia, por el contrario, únicamente se desarrollará legislación básica y legislación de desarrollo sobre las siete competencias compartidas establecidas en el art. 299.I de la CPE, referidas al régimen electoral departamental y municipal, servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y azar, relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

En tal sentido, cuando la norma se refiere a legislación básica, ésta es comprensiva únicamente de la competencia compartida, en este sentido, se entiende que el nivel central del Estado no podrá agotar la legislación de la competencia compartida, sin dejar ninguna actuación para la legislación de desarrollo, por cuanto en esta clase de competencias existe una doble titularidad en la facultad legislativa.

Con este orden de ideas, los estatutos y cartas orgánicas son normas básicas institucionales en las cuales se debe contemplar el andamiaje institucional de la entidad territorial autónoma,

las atribuciones de los órganos y las autoridades de las mismas, los parámetros sobre cómo se ejercerá la gestión y administración pública de su jurisdicción, las competencias asignadas por la Constitución sobre las cuales deberá enmarcarse la gestión de las entidades territoriales, los mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno, los procedimientos para la reforma de la norma básica institucional, entre otros aspectos.

Asimismo, es importante puntualizar que el párrafo II del art. 410 de la CPE, al establecer la jerarquía normativa, no determina una escala respecto de los diferentes tipos de leyes, ni un orden jerárquico respecto a la leyes al determinar en el mismo nivel a las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena, con el advertido que la Norma Suprema establece que la aplicación de las normas jurídicas se realizará de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales autónomas.

## II.5. Del juicio de constitucionalidad

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 144 y 145.2 de la LMAD, por infringir las normas de los arts. 1, 12, 28, 116.I, 196, 202 numeral 2, 271, 272, 275, 277, 281, 283, 294, 297.I numerales 2, 3 y 4; 298.I numeral 20 y II numerales 17, 30, 33, 35, 36, 37, 299.I, 300.I, 302.I, 304.I y 411 de la CPE.

### II.5.1. Análisis sobre el objeto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

“Artículo 2. (OBJETO). La presente Ley tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305”.

Los recurrentes -hoy accionantes- señalan, que este artículo excede lo regulado en la Constitución Política del Estado, porque ésta no autoriza regular el régimen de autonomías como está explicado en el art. 2 de la LMAD, al haber la Norma Suprema en el art. 271, definido concretamente las materias objeto de dicha Ley, existe una exclusión tácita justificada para que otras materias puedan ser objeto de regulación o desarrollo normativo; agregan, que también en este artículo se regulan las bases de la organización territorial del Estado comprendidos en los art. 269 al 305 de la CPE, sin que exista reserva legal en la Constitución que autorice emitir las “bases” pretendidamente “generales” de la organización territorial, no es posible establecer las “bases de la organización territorial del Estado” con carácter general.

Para ingresar al análisis del presente artículo, es conveniente en primer término establecer el concepto de Régimen, en ese sentido podríamos decir que: RÉGIMEN, procede del latín régimen y permite hacer referencia al sistema político y social que rige en un determinado territorio. Por extensión, el término nombra al conjunto de normas que rigen una actividad o

una cosa.

Por su parte el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio señala que la palabra RÉGIMEN comprende “el sistema de gobierno, manera de regir o regirse. Normas o prácticas de una organización cualquiera, desde el Estado hasta una dependencia o establecimiento particular”.

Conforme al concepto vertido de régimen, éste comprende un conjunto de normas que rigen una actividad, en este caso las normas autonómicas, comprende un régimen autonómico que se encuentra diseñado en la Tercera Parte de la Ley Fundamental, arts. 269 al 305 de la CPE.

En esta perspectiva, el art. 271 de la CPE, establece que:

“I. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

En tal sentido, es necesario destacar que la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, al margen de contemplar una reserva de ley para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, contempla adicionalmente otras veintiocho reservas de ley, legislación que permitirá implementar el nuevo modelo de Estado, y si bien es evidente que el texto constitucional no hace referencia al tipo de ley al que hace alusión la “reserva de ley”, se entiende por ésta “la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador tiene que ser en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico” (Miguel Carbonell-2005).

En esta perspectiva, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el art. 71, señala que: “todo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su respectiva legislación”, normativa que tiene estrecha relación y concordancia con el art. 410.II de la CPE, que condiciona la aplicación de la norma, además de la jerarquía normativa, al ámbito de las competencias de las entidades territoriales autónomas, es decir, que sobre las competencias de las entidades territoriales autónomas el nivel central del Estado no está facultado para legislar, pero en aquello que no es competencias de las entidades territoriales autónomas, el nivel central del Estado tiene la obligación de hacerlo para para garantizar la seguridad jurídica.

Consecuentemente, la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado norma de manera primaria el pacto territorial constitucional al que se llegó en la Asamblea Constituyente, por lo que sus contenidos son referentes a la organización territorial, a las autonomías y descentralización, elementos que son integralmente relacionados entre sí; entendiéndose a la autonomía como un modelo de Estado que es transversal en las cinco partes que conforman la norma fundamental, por lo tanto, el mandato del art. 271 de la CPE, carece de un carácter interpretativo restrictivo, por lo mismo debe ser entendido como un mandato que establece unos contenidos mínimos para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una Ley que regula la organización territorial, la autonomía y la descentralización, por lo que las veintiocho reservas de ley contempladas en la Constitución, deberán ser desarrolladas por una ley en sentido formal, lo que no prohíbe que varias de esas reservas de ley puedan ser reguladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, máxime si se toma en cuenta que en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución las temáticas a ser desarrolladas por el art. 271 de la CPE, suponen contenidos mínimos que deben ser regulados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en virtud de las veintiocho reservas de ley que contiene la Tercera Parte de la Norma Fundamental.

En este orden de ideas, la misma Constitución Política del Estado en la Tercera Parte, Título I, determina la Estructura Organización Territorial del Estado, disponiendo que dicha organización será regulada mediante una ley, por lo mismo, no existe impedimento a que una ley marco regule los otros aspectos señalados y contemplados bajo reserva de ley en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, en la medida que se constituye en una norma vertebral de un sistema autonómico diseñado a partir de cuatro tipos de autonomías, que configuran una sistema de gestión y administración del Estado complejo, cuestión que hace ineludible y necesaria una ley marco que permita un funcionamiento armónico del Estado compuesto plateado por el Constituyente, cual es el Estado Unitario Plurinacional con autonomías, por lo que no se advierte en el art. 2 de la LMAD la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.2. Sobre el alcance del art. 3 de la LMAD

“Artículo 3. (ALCANCE). El alcance de la presente Ley comprende lo siguiente: bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas”.

Los ahora accionantes denuncian de inconstitucional el artículo en análisis porque excedería la delimitación taxativa del art. 271 de la CPE, toda vez que este artículo sólo autoriza regular las disposiciones normativas de las autonomías en relación con las mencionadas materias, además, refieren que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no puede



enmarcar todo el proceso autonómico por carecer el legislador estatal de potestad constitucional.

En el análisis del art. 2 de la LMAD, se estableció que el régimen autonómico comprende todo lo regulado desde el art. 269 al 305 de la CPE, de ello se debe expresar que regula todo lo que comprende las autonomías; entonces, desde ese punto de vista la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en especial su art. 3, enmarca como ser las bases de la organización territorial del Estado que se encuentran desarrollados desde el art. 269 al 305 de la Norma Suprema, los tipos de autonomías desarrolladas en los arts. 277, 280, 283 y 289 de la Ley Fundamental, el procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas que se encuentra regulado en el art. 275 de la CPE, los regímenes competencial económico financiero en el art. 271 de la Norma Suprema, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas misma que se encuentra también inserto en el art. 271.I y finalmente el marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas también inserta en el art. 271 de la CPE; es decir, todo lo enmarcado en el art. 3 de la LMAD, encuentra su sustento no sólo en el art. 271 de la Ley Fundamental, sino también en otras, por ello cabe aclarar que al tener apoyo en las normas constitucionales no contradice lo establecido en la Constitución y por ende no puede ser inconstitucional.

Asimismo, se recuerda que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una norma cualificada que regula las autonomías y descentralización. En este orden de una lectura literal del art. 271.I de la CPE, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización sólo debería regular los cuatro aspectos establecidos por dicha normativa constitucional; sin embargo -se reitera nuevamente- que dentro de la interpretación constitucional no cabe únicamente la interpretación literal, por el contrario este Tribunal se encuentra sujeto a los cánones de interpretación constitucional propios de la hermenéutica constitucional que se encuentra establecidos en el art. 196.I de la CPE, de tal forma que la lectura de los preceptos constitucionales no puede ser realizada en forma aislada conforme realizan los accionantes, sino de manera sistemática, que encuentre la armonía y unidad de la Constitución, criterio de interpretación constitucional de estricta observancia por el intérprete constitucional.

Por otro lado, cabe precisar que los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas, no constituyen parámetro de control para ninguna ley del nivel central del Estado, menos para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que tiene mandato expreso de la Constitución para regular determinadas cuestiones del régimen autonómico. La reserva de ley establecida en un estatuto o una carta orgánica deberá circunscribirse a una de sus competencias exclusivas o compartidas, o respecto de algún ámbito directamente relacionado con la naturaleza de la entidad territorial autónoma o de la gestión pública misma, y deberá concluir en una ley de ese nivel de gobierno con aplicación en su jurisdicción. En ese marco, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no necesita de autorización expresa de los estatutos autonómicos que fueron aprobados en el proceso preconstituyente, para regular cuestiones referentes al régimen autonómico, pues la única norma facultada para ello es la Constitución.

### II.5.3. Sobre el ámbito de aplicación del art. 4 de la LMAD

“Artículo 4. (ÁMBITO DE APLICACIÓN). La Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene como ámbito de aplicación a los órganos del nivel central del Estado y a las entidades territoriales autónomas”.

Denuncian los ahora accionantes, que lo regulado en este artículo supone una auto disposición del “Poder Legislativo Central” sobre el ordenamiento constitucional, estatal y con efecto reflejo sobre el ámbito autonómico.

La alegación de los accionantes resulta incongruente e impreciso, careciendo de fundamentación sostenible; sin embargo, conforme al tipo de interpretación aplicable al caso es conveniente aclarar la diferenciación entre los términos aplicación y disposición.

Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, el término APLICACIÓN significa “Atribución o imputación de dicho o hecho. Ejecución de una Ley. Imposición de sanción o castigo”.

A su vez el término DISPOSICIÓN, significa “Aptitud para cumplir un fin. Orden o mandato. Resolución, fallo o decisión de un Tribunal. En derecho procesal, acto de las partes al cual reconoce la ley influencia en la resolución de algún punto del juicio”.

De las definiciones descritas, se advierte que los accionantes, en su alegación respecto a la inconstitucionalidad del art. 4 de la LMAD, usaron el término “regulación” al referirse al ámbito de aplicación, usando ambos términos como sinónimos, pese a que ambas tienen una acepción distinta, de donde se extrae que los accionantes confundieron los términos toda vez que el artículo en análisis se refiere al ámbito de aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y no así a ninguna regulación.

Conforme a lo expresado, se tiene que no se puede presumir que exista una auto disposición del poder legislativo central sobre el ordenamiento constitucional, toda vez que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula materia autonómica y de descentralización, materias que definitivamente afectan y hacen al nuevo modelo de Estado Plurinacional con autonomías, y por tanto aplican, a todas las instancias de gestión y administración pública del Estado, que tienen cualidad gubernativa y forman parte de la administración del Estado Plurinacional.

### II.5.4. Sobre la finalidad del art. 7 de la LMAD

“Artículo 7. (FINALIDAD).

El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las

ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.

Los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los siguientes fines:

Concretar el carácter plurinacional y autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial.

Promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.

Garantizar el bienestar social y la seguridad de la población boliviana.

Reafirmar y consolidar la unidad del país, respetando la diversidad cultural.

Promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma.

Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, naciones, pueblos y las comunidades en su jurisdicción.

Preservar, conservar, promover y garantizar, en lo que corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción.

Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad, sin discriminación y explotación, con plena justicia social y promoviendo la descolonización.

Promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución Política del Estado y la ley”.

Este artículo es demandado de inconstitucional, porque según los hoy accionantes no existe una reserva constitucional para emitir legislación básica que regule el proceso autonómico, exceptuando el art. 297.I.4 de la CPE.

Sobre el particular corresponde señalar que los ahora accionantes confunden la reserva legal instituida en el 271 de la CPE y el 297.I numeral 4 de la misma Norma Fundamental, por lo que cabe reiterar que esta última disposición es una reserva constitucional para que se emita legislación básica por el nivel central del Estado que regule únicamente las competencias compartidas establecidas en el art. 299.I de la CPE referidas al régimen electoral departamental y municipal, servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y azar, relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

En tanto que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una norma vertebral del proceso autonómico, que tiene el mandato constitucional previsto en el art. 271 de la CPE, de regular sobre autonomía y descentralización, por lo que puede enunciar en sus preceptos los fines de la autonomía.

De esta manera, el art. 7 de la LMAD desarrolla los fines de cada uno de los cuatro tipos de autonomía reconocidos por la CPE, los cuales se encuentran enmarcados en los mandatos constitucionales.

De otro lado, el contenido expresado en el art. 7 de la LMAD, encuentra compatibilidad con los postulados constitucionales sobre los fines y funciones del Estado, previstos en el art. 9 de la CPE, así como de lo previsto en el art. 1 y 2 de la Norma Fundamental en el marco del Estado Plurinacional con autonomías, la autonomía se encuentra subordinada a la unidad, en tanto que se reconoce que las entidades territoriales se someten a un mismo régimen jurídico, adoptan una organización político-administrativa uniforme y reconocen la supremacía del nivel central del Estado, en procura de mantener la cohesión y la unidad política del territorio, por lo que tampoco se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.5. Sobre el art. 9 de la LMAD

“Artículo 9. (EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA).

La autonomía se ejerce a través de:

La libre elección de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos.

La potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.

La facultad legislativa, determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo.

La planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.

El respeto a la autonomía de las otras entidades territoriales, en igualdad de condiciones.

El conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables.

La gestión pública intercultural, abierta tanto a las diferentes culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como a las personas y colectividades que no comparten la identidad indígena.

En el caso de la autonomía indígena originaria campesina, el ejercicio de la potestad jurisdiccional indígena, en el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes que la regulen.

En el caso de la autonomía regional, el ejercicio de sus competencias está sujeto a la legislación de las entidades territoriales que se las transfieran o deleguen”.

Los ahora accionantes alegan que el art. 9.I numeral 3, limita y reduce las facultades autonómicas consagradas en el art. 272 de la CPE a sólo la facultad legislativa, por ello se lo demanda de inconstitucional, porque supuestamente viola los arts. 272, 277, 281 y 283 de la Norma Suprema, que otorga a las entidades autonómicas facultades de legislar, fiscalizar, reglamentar y ejecutar las competencias exclusivas definidas en los arts. 300.I, 302.I y 304.I del texto constitucional.

Por otra parte, refieren que omite la referencia a las competencias concurrentes y compartidas; asimismo, agregan que este artículo es contradictorio con el art. 6 núm. 3) de la propia LMAD.

En primer término, es conveniente partir de lo que establece el art. 272 de la CPE, respecto a la autonomía, norma constitucional que establece: “La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”.

Por su parte el art. 6.II numeral 3 de la LMAD, define a la autonomía de la siguiente manera: “Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimiento establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la Ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa”.

Si bien el art. 9.I numeral 3 de la LMAD, refiere que la autonomía se ejerce a través de la facultad legislativa, determinando así las políticas estratégicas de los gobiernos autónomos, se debe dejar establecido que dicho artículo contiene dos párrafos, ocho incisos que guardan estrecha relación entre sí, no pudiendo realizarse la observación con relación a un inciso sin considerar que el artículo en análisis conforma un todo que guarda estrecha relación.

También cabe referir que el artículo demandado de inconstitucional, si bien hace referencia únicamente a la facultad legislativa, las demás facultades extrañadas por los accionantes como ser la deliberativa, fiscalizadora, ejecutiva incluyendo la legislativa, se encuentran desarrolladas con precisión desde el art. 30 al 41 de la LMDA, conforme lo establecido en los arts. 277, 281 y 283 de la CPE, por lo expuesto, no se establece una reducción de las facultades señaladas en el art. 272 de la CPE, como ser el ejercicio de las facultades reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, toda vez que ellas están consignadas en las competencias de las entidades territoriales autónomas, establecidas en los arts. 297 al 305 de

la Norma Suprema.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, garantiza el ejercicio de la autonomía a través de la libre elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos conforme a la norma constitucional citada, por lo que el artículo en análisis no es inconstitucional.

#### II.5.6. Sobre el art. 11 de la LMAD

“Artículo 11. (NORMA SUPLETORIA).

El ordenamiento normativo del nivel central del Estado será, en todo caso, supletorio al de las entidades territoriales autónomas. A falta de una norma autonómica se aplicará la norma del nivel central del Estado con carácter supletorio.

Los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en ejercicio de sus competencias” (negritas agregadas).

Los ahora accionantes refieren que este artículo constituye una reformulación de la “cláusula de prevalencia del Derecho Estatal”, toda vez que el art. 297.II de la Ley Fundamental, señala que: “Toda competencia que no esté incluida en ella, será atribuida al nivel central del Estado, la cual podrá transferirla o delegarla por ley”, alegan que no hace referencia a la falta de una norma autonómica.

El art. 297.II de la CPE, refiere lo siguiente: “Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución, será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”.

Esta norma constitucional hace referencia a aquella competencia que no ésta incluida en la Constitución; sin embargo, el art. 11 de la LMAD, hace referencia a la falta de norma autonómica en las entidades territoriales autonómicas, aspectos totalmente distintos que no guardan ninguna relación.

Cabe aclarar, que la norma acusada de inconstitucional hace referencia a la falta de una norma autonómica, en el marco de una competencia exclusiva de una entidad territorial autónoma, que no fue ejercida de manera efectiva por la misma, ya sea porque no la elaboraron o no la aprobaron; en consecuencia, a falta de la misma, se aplica de manera supletoria la norma del nivel central del Estado, aspecto que demuestra que no es ninguna reformulación.

Lo que quiere decir que a falta de una norma autonómica, se aplica una norma del nivel central del Estado, porque las normas del nivel central del Estado tienen ese carácter, de ser

supletorias en ausencia de una norma autonómica, aspecto que no contradice a la Constitución, sino que garantiza la seguridad jurídica.

Ahora bien, cabe recordar que el art. 297.I numeral 2 de la CPE, señala que las competencias exclusivas son "...aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativas, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar éstas dos últimas".

Es así que partir del nuevo modelo de Estado y la distribución competencial que realiza la Constitución Política del Estado desde el art. 298 al 304, toda ley deberá tener un respaldo competencial, es decir, un nivel de gobierno únicamente podrá legislar respecto a sus competencias.

Lo anterior supone, que la existencia de una pluralidad de fuentes legislativas, puede generar una diversidad de conflictos competenciales, por lo que al momento de legislar se debe tener presente la tipología competencial señalada en el Fundamento Jurídico III.3.2 (los cuatro tipos de competencias) y la titularidad del ejercicio de las facultades que cada nivel de gobierno tiene sobre cada tipo de competencia.

En ese sentido, de ninguna manera podrá entenderse que en aplicación de la cláusula de supletoriedad el nivel central del Estado puede normar (legislar o reglamentar) sobre las competencias exclusivas departamentales, municipales, o indígena originario campesinas, es decir, no puede entenderse a la supletoriedad de la norma como una cláusula universal atribuida a favor del nivel central del Estado sobre cualquier competencia, incluidas las exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

Ello podría suponer que el nivel central del Estado se atribuya la legislación de las competencias de las entidades territoriales autónomas a falta de un ejercicio efectivo de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos subnacionales, lo cual iría en contra del modelo de Estado autonómico planteado por la norma constitucional.

Por ello, cabe precisar que la norma supletoria en el marco del texto constitucional, contiene los siguientes alcances:

Cuando las entidades territoriales autónomas aún no hubieren ejercido de manera efectiva sus competencias y no hubieren legislado sobre las mismas se aplica de manera supletoria la legislación nacional preconstitucional vigente hasta que la entidad territorial autónoma legisle sobre esa competencia que le ha sido asignada por la CPE.

La supletoriedad procederá con una norma postconstitucional únicamente en el caso específico de la legislación para los gobiernos locales, en correspondencia a lo dispuesto en el párrafo IV del art. 284 de la CPE, que contempla el mandato potestativo de la elaboración de las cartas orgánicas. Por ello, para aquellos gobiernos autónomos municipales que decidan no contar con una carta orgánica, serán regulados por la ley de gobiernos locales que emita el nivel central del Estado.

## II.5.7. Sobre los arts. 14, 15, 16 y 17 de la LMAD

### “Artículo 14. (FINALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL).

La organización territorial tiene como finalidad fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada.

El territorio del Estado boliviano se organiza para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública, en unidades territoriales.

### Artículo 15. (CONFORMACIÓN DE NUEVAS UNIDADES TERRITORIALES).

Los territorios indígena originario campesinos y las regiones pasarán a ser unidades territoriales una vez que, cumpliendo los requisitos de ley, hayan decidido constituirse en autonomías indígena originaria campesinas o autonomías regionales, respectivamente.

La creación y conformación de nuevas unidades territoriales está sujeta a lo dispuesto en la ley especial que regula las condiciones y procedimientos para el efecto, y deberá ser aprobada cada una por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La creación de unidades territoriales respetará el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la Constitución Política del Estado y la ley especial, su inobservancia será causal de nulidad del acto normativo correspondiente.

Los nuevos municipios a crearse tendrán una base demográfica mínima de diez mil (10.000) habitantes, además de otras condiciones establecidas por la ley especial. En aquellos municipios en frontera, la base demográfica mínima será de cinco mil (5.000) habitantes.

La conversión de un municipio en autonomía indígena originaria campesina no significa la creación de una nueva unidad territorial.

### Artículo 16. (MODIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES).

La modificación y delimitación de las unidades territoriales está sujeta a lo dispuesto en la ley que regula las condiciones y procedimientos para el efecto.

La creación de nuevas unidades territoriales, que cumplan con los requisitos establecidos por ley, implica la modificación y delimitación simultánea de las unidades territoriales de las que se desprenden.

El Estado promoverá la fusión de unidades territoriales con población inferior a cinco mil (5.000) habitantes.



Los municipios o regiones que adopten la cualidad de autonomía indígena originaria campesina podrán modificar su condición de unidades territoriales a la categoría de territorio indígena originario campesino, en caso de consolidar su territorialidad ancestral, al amparo de lo establecido en el Parágrafo I del Artículo 293 de la Constitución Política del Estado.

#### Artículo 17. (CONFLICTO DE LÍMITES).

Los conflictos de límites existentes entre municipios deberán ser resueltos en la vía conciliatoria considerando criterios históricos y culturales.

En caso de no existir acuerdo o conciliación, y agotado el trámite administrativo establecido en ley especial, los conflictos de límites existentes entre las unidades territoriales municipales de un mismo departamento y que no comprometan límites departamentales, serán dirimidos por referendo, a solicitud del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado y a convocatoria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley, y administrado por el Órgano Electoral Plurinacional.

La convocatoria a referendo se realizará únicamente a los habitantes de las áreas urbanas y/o de comunidades, según corresponda, sobre el área territorial en disputa, cumpliendo requisitos y condiciones establecidos en ley, previa elaboración de informe técnico-jurídico emitido por la autoridad nacional competente, y en ningún caso procederá para conflictos de límites interdepartamentales”.

Los accionantes, denuncian de inconstitucionales los arts. 14, 15, 16 y 17 de la LMAD, porque estas normas regulan la finalidad, la conformación, la modificación, delimitación territorial y los conflictos de límites de la organización territorial, sin que exista reserva de ley en la Constitución para regular la Estructura y Organización Territorial del Estado en forma general a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Los arts. 269.III y 280.II de la CPE, establecen reserva de ley, sólo para la conformación ordenada y planificada de las regiones autónomas.

“El art. 269 de la CPE, establece:

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.

Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley”.

Conforme a la norma constitucional citada, las facultades de conformación, modificación,

delimitación territorial así como los conflictos de límites de las entidades territoriales autónomas, tiene su sustento legal en el tenor íntegro del art. 269 de la CPE, citada anteriormente y no así únicamente como señalan los accionantes en el párrafo III del art. 269, por ello al tener sustento constitucional los arts. 14 al 17 de la LMAD en toda la norma constitucional no se advierte la incompatibilidad acusada.

Por otra, cabe advertir que los accionantes al demandar de inconstitucionales los arts. 14 al 17 de la LMAD, no efectuaron una fundamentación precisa y concreta, puesto que extrajeron sólo el párrafo III del art. 269 de la CPE, el mismo que encuentra su coherencia y sentido incluyendo los párrafos I y II, y conforme se determinó dentro de la interpretación constitucional no cabe únicamente la interpretación literal, por el contrario este Tribunal se encuentra sujeto a los cánones de interpretación constitucional propios de la hermenéutica constitucional que se encuentran establecidos en el art. 196.I de la CPE, de tal forma que la lectura de los preceptos constitucionales no puede ser realizada en forma aislada conforme realizan los accionantes, sino de manera sistemática, que encuentre la armonía y unidad de la Constitución, criterio de interpretación constitucional de estricta observancia por el intérprete constitucional.

En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una Ley que regula la organización territorial, la autonomía y la descentralización, por lo que las reservas de ley contempladas en la Constitución no prohíbe que puedan ser reguladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, máxime si se toma en cuenta que en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución el art. 271 de la CPE, se refiere a los contenidos mínimos que deben ser regulados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada sobre las citadas disposiciones.

#### II.5.8. Sobre los arts. 30 al 36 de la LMDA

Los hoy accionantes denuncian de inconstitucionales los arts. 30 al 36 de la LMDA, por lo que al guardar relación de contenido corresponde su análisis en conjunto.

Para esta finalidad corresponde previamente referirse al contenido de las citadas normas:

“Artículo 30. (GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL). El gobierno autónomo departamental está constituido por dos órganos:

Una asamblea departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrada por asambleístas departamentales elegidos y elegidas, según criterios de población, territorio y equidad de género, por sufragio universal y por asambleístas departamentales representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Las y los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos deberán ser elegidas y elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Gobernadora o Gobernador e integrado además por autoridades departamentales, cuyo número y atribuciones serán establecidos en el estatuto. La Gobernadora o Gobernador será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de los asambleístas.

Artículo 31. (ASAMBLEA DEPARTAMENTAL). El estatuto autonómico departamental deberá definir el número de asambleístas y la forma de conformación de la Asamblea Departamental, elaborando la legislación de desarrollo de la Ley del Régimen Electoral.

Artículo 32. (ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEPARTAMENTAL).

La organización institucional del Órgano Ejecutivo será reglamentada mediante el estatuto o la normativa departamental, con equidad de género y sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley.

Los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos departamentales adoptarán una estructura orgánica propia, de acuerdo a las necesidades de cada departamento, manteniendo una organización interna adecuada para el relacionamiento y coordinación con la administración del nivel central del Estado.

III.El estatuto podrá establecer como parte del Órgano Ejecutivo departamental una Vicegobernadora o un Vicegobernador.

Artículo 33. (CONDICIÓN DE AUTONOMÍA). Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo.

Artículo 34. (GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL). El gobierno autónomo municipal está constituido por:

Un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrado por concejales y concejales electas y electos, según criterios de población, territorio y equidad, mediante sufragio universal, y representantes de naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidas y elegidos mediante normas y procedimientos propios que no se hayan constituido en autonomía indígena originaria campesina, donde corresponda.

Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde e integrado además por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos

en la carta orgánica o normativa municipal. La Alcaldesa o el Alcalde será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de las concejalas o concejales por mayoría simple.

Artículo 35. (CONCEJO MUNICIPAL). La carta orgánica deberá definir el número de concejalas o concejales y la forma de conformación del Concejo Municipal, de acuerdo a la Ley del Régimen Electoral.

Artículo 36. (ORGANIZACIONES TERRITORIALES Y FUNCIONALES). La carta orgánica o la norma municipal establecerá obligatoriamente, en coordinación con las organizaciones sociales ya constituidas, el ejercicio de la participación y control social, conforme a ley”.

Los accionantes alegan la inconstitucionalidad de los arts. 30 al 36 de la LMAD, señalando que éstos exceden el contenido del art. 271 de la CPE, al regular aspectos que el Constituyente no previó y que son materias propias de la potestad autónoma de las entidades territoriales autónomas.

De la alegación de los accionantes referente a los artículos considerados inconstitucionales, se advierte que no existe argumentación jurídica sostenible, ya que no explican en qué forma exceden cada uno de estos artículos el contenido del art. 271 de la CPE.

El Constituyente en la redacción del art. 271.I de la CPE, determinó: “La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”.

Cabe aclarar que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no sólo regula lo establecido en el art. 271 de la CPE, sino que regula la autonomía y descentralización como indica su nombre, y ello implica que puede regular, de manera general y en concordancia con la Constitución Política del Estado, la estructura organizativa de los gobiernos subnacionales, sin perjuicio a que esta estructura organizativa sea regulada de manera más ampliada y detallada por los estatutos y cartas orgánicas de acuerdo a la realidad y necesidad de cada entidad territorial autónoma.

Del análisis de los artículos demandados de inconstitucionales, se establece lo siguiente:

Primero: Los arts. 30, 31 y 32 de la LMAD, referidos a la autonomía departamental, establecen la constitución de dos órganos, una asamblea departamental y un órgano ejecutivo, la elaboración de su estatuto autonómico y la reglamentación de la organización institucional del Órgano Ejecutivo Departamental; extremos que se encuentran regulados en el art. 271 y plasmados a su vez en los arts. 277, 278 y 279 de la CPE, donde se establece que el gobierno autónomo departamental está constituido también por una asamblea departamental y un Órgano Ejecutivo.

Segundo: Los arts. 33, 34, 35 y 36 de la LMAD, referidos a la autonomía municipal señalan que ésta, se encuentra constituida por un concejo municipal, un Órgano Ejecutivo, también hacen referencia a la elaboración de la carta orgánica, extremos que se encuentran regulados en los art. 271 y ampliamente desarrollados por los arts. 283, 284 de la CPE, donde también refieren que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal y un Órgano Ejecutivo.

De todo ello, se infiere que los artículos acusados de inconstitucionales guardan relación y coherencia con los arts. 271, 277, 278, 279, 283 y 284 de la CPE, por lo mismo no son contrarios a la Constitución.

#### II.5.9. Sobre el art. 62 de la LMAD

“Artículo 62. (CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS).

Los contenidos mínimos que deben tener los estatutos autonómicos o cartas orgánicas son los siguientes:

1. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes.
2. Identidad de la entidad autónoma.
3. Ubicación de su jurisdicción territorial.
4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades.
5. Forma de organización del órgano legislativo o deliberativo.
6. Facultades y atribuciones de las autoridades, asegurando el cumplimiento de las funciones ejecutiva, legislativa y deliberativa; su organización, funcionamiento, procedimiento de elección, requisitos, periodo de mandato.
7. Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.
8. Previsiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad.
9. Mecanismos y formas de participación y control social.
10. El régimen para minorías ya sea pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos o quienes no son parte de ellas, que habiten en su jurisdicción.
11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad.
12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma.
13. Procedimiento de reforma del estatuto o carta orgánica, total o parcial.
14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena del estatuto autonómico o carta orgánica, en correspondencia con lo establecido en la presente Ley.

Es también contenido mínimo en el caso de los estatutos de las autonomías indígena originaria campesinas, la definición de la visión y estrategias de su propio desarrollo en concordancia con sus principios, derechos y valores culturales, la definición del órgano y sistema de administración de justicia, así como prever la decisión del pueblo de renovar

periódicamente la confianza a sus autoridades. Es también obligatorio que el contenido especificado en el Numeral 2 del Parágrafo anterior incluya la denominación de la respectiva autonomía indígena originaria campesina en aplicación del Artículo 296 de la Constitución Política del Estado.

Son contenidos potestativos de los estatutos autonómicos o cartas orgánicas los siguientes:

1. Idiomas oficiales.
2. Además de los símbolos del Estado Plurinacional de uso obligatorio, sus símbolos propios.
3. Mecanismos y sistemas administrativos.
4. En el caso de los estatutos departamentales, las competencias exclusivas que se convierten en concurrentes con otras entidades territoriales autónomas del departamento.
5. Previsiones respecto a la conformación de regiones.
6. Otros que emerjan de su naturaleza o en función de sus competencias”.

Los hoy accionantes demandan de inconstitucional el art. 62 de la LMAD, porque supuestamente éste, define el “contenido mínimo” de los estatutos y cartas orgánicas, invadiendo competencias exclusivas de las autonomías, explicándolos sin señalar cuales son los supuestos constitucionales por los que la Asamblea Legislativa Plurinacional se auto atribuye tal facultad. Señalan que este artículo se introduce en el núcleo del ámbito autonómico ”enmarcando” el contenido de los Estatutos, que son inmunes u jerárquicamente superiores a otras leyes estatales por que requieren de un control previo de constitucionalidad, dos tercios de votos de las Asamblea Legislativa Departamental y de la Asamblea Legislativa Plurinacional; además, de un referéndum para su aprobación, y porque la normativa autonómica es potestativa, La competencia de las distintas autonomías corresponde, según la Constitución (art. 275) a los estatutos de autonomía dentro del marco establecido en la Constitución, de tal modo que el sistema competencial queda articulado mediante la Constitución y los Estatutos. Cualquier intervención del legislador estatal en las competencias autonómicas, incluso cuando pretendan definir “contenidos mínimos”, necesita de una atribución expresa en la Constitución, sea en los estatutos autonómicos. En todo caso la función de concretización de contenidos mínimos o máximos estatutarios, es atribución de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas.

Al respecto es conveniente citar lo que expresan los arts. 300. I. 1, 302.I.1 y 304.I.1 de la CPE.

“Artículo 300.

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

1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.

(...)

Artículo 302.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción: Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.

Artículo 304.

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

1. Elaborar su Estatuto para el Ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la Ley”.

Las normas constitucionales citadas, señalan expresamente que es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos, gobiernos municipales autónomos y las autonomías indígenas originarios campesinas, elaborar sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas, las mismas que deben realizarse de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley. La autorización realizada por la Norma Constitucional permite entender que de manera excepcional, el nivel central del Estado puede legislar contenidos mínimos que deberán tener los estatutos y cartas orgánicas. En tal sentido, se advierte que el Constituyente previó la necesidad de incorporar contenidos orientadores para los estatutos y cartas orgánicas, sin que ello implique una permisibilidad a ingresar a través de la ley del nivel central del Estado a efectuar regulación sobre competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

En este contexto, es precisamente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que en su art. 62 fija los contenidos mínimos que deben tener los estatutos y cartas orgánicas, por tanto, es la propia Constitución que en los arts. 300.I. 1, 302.I.1 y 304.I.1, autoriza de manera excepcional la regulación de contenidos mínimos, los mismos que han sido realizados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sin perjuicio de que las entidades territoriales autónomas puedan complementar los contenidos de su norma institucional básica que consideren necesarios dentro del marco de su autonomía.

Por lo expuesto, el art. 62 de la LMAD, no invade las competencias de las distintas autonomías establecidas por ley, menos infringe el art. 275 de la CPE, como señalan los accionantes, debido a que esta última norma constitucional también refiere que cada Órgano deliberativo de las entidades territoriales debe elaborar de manera participativa el proyecto de estatuto o carta orgánica y que la misma debe ser aprobada por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, ésta deberá entrar en vigencia mediante referendo aprobatorio; entonces, con esto se confirma que no existe ninguna invasión a las competencias exclusivas de la entidades territoriales autónomas, por ello se considera que la norma impugnada no es inconstitucional.

II.5.10.Sobre el art. 63 de la LMAD

“Artículo 63. (REFORMA DE ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS). La reforma total o parcial de los estatutos o las cartas orgánicas requiere aprobación por dos tercios (2/3) del total de los miembros de su órgano deliberativo, se sujetarán al control de constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional y serán sometidos a referendo para su aprobación”.

Los accionantes refieren que existe una imprevisión constitucional respecto a la reforma de los estatutos y cartas orgánicas, señalando que no existe reserva de ley que autorice a la Asamblea Legislativa Plurinacional incluir dentro de una ley “enmarcadora” la reforma de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la que sólo sería factible con la reforma parcial de la Constitución.

Al respecto, es conveniente mencionar que el art. 275 de la CPE, establece que: “Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros”, lo que a su vez supone, que los órganos deliberativos de cada entidad territorial autónoma realice la reforma total o parcial de los estatutos y cartas orgánicas como ente gestor y que sea sometido a aprobación por dos tercios de votos del total de sus miembros, toda vez que un estatuto o carta orgánica debe mantener una vigencia material en el entendido de ser acorde a las demandas, necesidades y transformaciones que suele ocurrir con el transcurso del tiempo, por ello la previsión del art. 63, sobre la reforma total o parcial de los estatutos y cartas orgánicas, circunstancia por la cual no se advierte la inconstitucionalidad denunciada.

#### II.5.11.Sobre el art. 64 de la LMAD

“Artículo 64. (COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS).

Todas las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado a las entidades territoriales autónomas y aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que les sean transferidas o delegadas por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional deben ser asumidas obligatoriamente por éstas, al igual que aquellas exclusivas del nivel central del Estado que les corresponda en función de su carácter compartido o concurrente, sujetas a la normativa en vigencia.

Los ingresos que la presente Ley asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en los Artículos 299 al 304 de la Constitución Política del Estado.

Las competencias de las entidades territoriales autónomas se ejercen bajo responsabilidad directa de sus autoridades, debiendo sujetarse a los sistemas de gestión pública, control gubernamental establecidos en la ley, así como al control jurisdiccional”.



Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del art. 64 de la LMAD, porque supuestamente viola el principio potestativo y sin atribución constitucional “obliga” a las autonomías asumir competencias exclusivas, ejecutivas y reglamentarias, así como las competencias compartidas y concurrentes con el Estado. Fundamentan los accionantes señalando que las autonomías son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, pero son desiguales en cuanto al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación del contenido de sus Estatutos. Las competencias del Estado, no son competencias que estén sobre las competencias autonómicas, y en criterio suyo, no existe una relación jerárquica entre el Derecho Estatal y el Autonómico, “sin perder el reconocimiento de la posición supra ordenadora del primero respecto al segundo” (sic).

Sobre el particular, cabe aclarar que el régimen autonómico boliviano se diferencia del modelo español. Este último se rige a partir del principio dispositivo que activa las competencias asignadas por la Constitución Española, únicamente al ser asumidas a través de los estatutos autonómicos de las comunidades autónomas.

En el caso boliviano, la asunción competencial y el ejercicio competencial de las competencias exclusivas, se perfeccionan en un sólo momento, es decir, que no es necesario asumir previamente la competencia exclusiva en el estatuto o la carta orgánica para poder ejercer la competencia, pues la asunción de la competencia se activa una vez que la entidad territorial autónoma ejerce la competencia a través de una de sus facultades, esto responde - conforme se señaló- a que en el modelo boliviano la distribución de las competencias establecidas en la Constitución tiene un carácter cerrado; por lo mismo, ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos y cartas orgánicas sobre aquellas competencias que no hayan sido asumidas por otros niveles de gobierno como sucede en el modelo español, sino que deben circunscribirse al ejercicio de las competencias exclusivas expresamente establecidas en el listado competencial previsto por la Norma Suprema para su nivel de gobierno, lo que ciertamente supone una obligatoriedad en la asunción de las competencias, sin que ello implique, tratándose de las competencias exclusivas, que estas deban ser ejercidas de manera obligatoria de una sola vez, pues el ejercicio competencial debe ser entendido bajo el principio de gradualidad establecido en el art. 269 de la CPE, principio en virtud del cual las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades, por lo que respecto al argumento señalado por los accionantes no se encuentra la inconstitucionalidad denunciada del precepto normativo analizado.

Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial.

En efecto, la Constitución Política del Estado boliviana establece un catálogo competencial concluyente y categórico para los gobiernos autónomos departamentales y para los gobiernos autónomos municipales, es decir, las competencias que la Constitución Política del Estado ha

establecido como exclusivas para estos gobiernos deberán ser reconocidas obligatoriamente por los mismos, no pudiendo negarse o excusarse de la titularidad que la Constitución Política del Estado le ha otorgado como gobierno.

Ello no significa -se reitera- que estas entidades territoriales autónomas deban ejercer de manera inmediata estas competencias, pues la gradualidad es uno de los principios que rige a la organización territorial y a las entidades territoriales autónomas de acuerdo a lo establecido en el art. 270 de la CPE y ratificado por el art. 5.13 de la LMAD, que señala: “Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades”.

En el caso de los gobiernos autónomos departamentales como los gobiernos autónomos municipales el mandato constitucional expresa para ambos casos lo siguiente:

“Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: (...)”.

“Son competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales, en su jurisdicción: (...)”.

En ese marco, la Constitución Política del Estado no deja margen para que estas entidades territoriales autónomas tengan la potestad de elección de asumir o no las competencias exclusivas que les han sido asignadas. A diferencia de otros estados autonómicos como el español, cuya Constitución española de 1978, contempla un mandato en el art. 148, que expresa lo siguiente: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias”, es decir que las Comunidades Autónomas (CCAA) asumen sus competencias una vez que las incorporan en sus estatutos autonómicos, y por tanto no tiene el mandato constitucional de asumir y ejercer todas las competencias establecidas en el art. 148 de la Constitución española. En ese marco, la STC (español) 76/1988, de 26 de abril, señala que “La Constitución de 1978, en virtud el principio dispositivo, remite el proceso de creación de Comunidades Autónomas a las propias colectividades afectadas, que lo verán culminado a través de la aprobación de su Estatuto de Autonomía, y que el Tribunal Constitucional (español) ha considerado como la norma funcional de la CCAA”.

En el caso español, las comunidades autónomas perfeccionan su derecho a la autonomía a partir del “principio dispositivo” (principio que el modelo autonómico boliviano no contempla). El principio dispositivo opera a través de una remisión a los estatutos de autonomía, y “alcanza materias como: la denominación a adoptar, el procedimiento de acceso a la autonomía, las competencias a asumir, y las propias instituciones de los entes autonómicos. Como consecuencia de todo ello, el acceso a la autonomía se ha producido por vías diversas, configurándose en formas muy distintas de un caso a otro.” (FERNANDEZ: 1992). En el caso boliviano la asunción competencial es obligatoria e inexcusable.

En cuanto a las competencias concurrentes, la titularidad de la facultad legislativa es del

nivel central del Estado, y la distribución de responsabilidades sobre las facultades reglamentaria y ejecutiva correspondientes a las entidades territoriales autónomas se realizará a través de dicha ley emitida por el nivel central del Estado. En ese marco debe entenderse que toda ley tiene carácter obligatorio, por lo que las entidades territoriales autónomas están llamadas a ejercer a través de las facultades reglamentaria y ejecutiva las responsabilidades asignadas por ley.

Sin embargo, no es contrario al orden constitucional generar un mecanismo que permita garantizar la participación de las entidades territoriales autónomas en el proceso de elaboración de leyes que se desprendan de una competencia concurrente, pues en este tipo de competencias concurren diferentes niveles de gobierno, y diferentes niveles de gobiernos son titulares de alguna facultad con la que se ejerce la competencia.

Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial.

En cuanto a las competencias compartidas, es el nivel central del Estado el titular de la facultad legislativa pero se trata de una titularidad compartida con las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, es el nivel central del Estado quien emite la ley básica a la cual se debe sujetar la ley de desarrollo que emita la entidad territorial autónoma, de acuerdo al art. 297.4 de la CPE.

En este marco, la ley básica dispondrá -de igual manera- qué niveles de gobierno están habilitados a legislar la ley de desarrollo y por tanto a reglamentar y ejecutar la misma, por lo que al igual que en el primer caso, se trata de un mandato de ley el cual es de cumplimiento obligatorio.

En correspondencia con lo señalado, el art. 66 de la LMDA, referido a las competencias compartidas establece que la ley básica determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, lo que conlleva a concluir que la legislación de desarrollo no necesariamente será habilitada para todas las entidades territoriales autónomas, y que será la ley básica la que establezca a qué entidades territoriales autónomas les corresponderá dictar la legislación de desarrollo, y por lo tanto qué entidades territoriales podrán ejercer la facultad ejecutiva y reglamentaria. Esta posibilidad se entiende que estará encaminada a delimitar en mejor forma el ejercicio competencial de las entidades territoriales autónomas, debido a que podría surgir una serie de conflictos competenciales al habilitar de manera simultánea la legislación de desarrollo para más de un nivel de gobierno; sin embargo, esta posibilidad dependerá de la materia que se trate y siempre respetando el ejercicio competencial que corresponde a cada entidad territorial autónoma para asegurar un ejercicio competencial armónico y no disfuncional.

Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio

competencial.

#### II.5.12.Sobre el art. 65 de la LMDA

“Artículo 65. (COMPETENCIAS CONCURRENTES). Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención”.

Para el análisis de la disposición precedente es necesario recordar el análisis efectuado en la SCP 1714 de 1 de octubre de 2012, respecto del art. 297.I.3 de la CPE. La indicada Resolución, señaló lo siguiente:

“En lo que se refiere a las competencias concurrentes, el art. 297.1.3 de la CPE, las define como ‘aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias’. De acuerdo con la delimitación constitucional puede inferirse que esta competencia tiene como característica la intervención de órganos de diferente nivel gobierno sobre determinada materia, posibilitando la suma de esfuerzos entre diferentes niveles de gobierno para lograr mayor eficiencia, bajo una actuación coordinada y oportuna. En esta perspectiva, resulta primordial determinar si la intervención de un nivel de gobierno desplaza la intervención de los otros, o es que puede existir una simultaneidad en la concurrencia de todos los órganos que intervienen sin que implique un desplazamiento de facultades.

Con este objetivo, cabe preguntarse ¿cuál es el alcance que la Constitución otorga al ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva de las entidades territoriales autónomas cuando establece que en la competencia concurrente la legislación corresponde al nivel central y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva?.

Un primer sentido que puede darse a la norma constitucional es determinar que en las competencias concurrentes el nivel central del Estado al tener para sí la facultad legislativa no tendría la potestad de ejercer facultades reglamentaria y ejecutiva junto con las entidades territoriales, pues en el marco de actuación coordinada de los diferentes niveles de gobierno, estas dos facultades ejecutiva y reglamentaria, correspondería a las entidades territoriales, por tanto el nivel central del Estado estaría inhabilitado para reglamentar y ejecutar las leyes que sancione en ejercicio de su competencia concurrente, correspondiendo a cada uno de los niveles de gobierno autónomo reglamentar y ejecutar, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial las leyes sancionadas por el nivel central del Estado.

A contrario sensu, el otro sentido que puede darse a la norma constitucional es de carácter permisivo; es decir, que no obstante que el nivel central tiene para sí la facultad legislativa, estaría facultado para ejercer simultáneamente con los otros niveles de gobierno las

facultades reglamentaria y ejecutiva. Esta posición supondría la posibilidad que el nivel central pueda llevar adelante el ejercicio completo de las competencias legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

Respecto de este segundo sentido interpretativo, equidistante del primero, cabe la posibilidad de estudiar si existe un tercer sentido interpretativo, que acoja una solución intermedia, en los que en algunos supuestos, el nivel central pueda ejercer simultáneamente con las entidades territoriales autónomas las facultades de reglamentación y ejecución, cuando se trata de competencias concurrentes.

Ahora bien, la elección de los sentidos interpretativos que puede otorgarse a la norma constitucional no dependen del criterio subjetivo del intérprete, todo lo contrario, la interpretación constitucional se encuentra sujeta a principios y criterios de interpretación constitucional propios, que guían en la elección interpretativa, convirtiéndose en garantías objetivas que evitan decisiones arbitrarias, siendo un requisito esencial que el intérprete haga mención expresa de los principios, métodos y criterios de interpretación utilizados.

En efecto uno de los principios de interpretación constitucional es el de la unidad de la Constitución, a partir del cual la interpretación de la norma constitucional no puede realizarse en forma aislada, en el entendido que la Constitución contiene un conjunto de normas que se encuentran correlacionadas entre sí formando una totalidad, por tanto las normas constitucionales ingresan en un proceso de conexión e interrelación entre la parte dogmática axiológica de la Constitución -que contiene las bases principistas- con la parte orgánica a efectos de su armonización para lograr el carácter de unidad de la Constitución.

En el caso que nos ocupa, rigiéndonos bajo el principio de interpretación constitucional señalado, la dinámica de elección del sentido interpretativo debe realizarse en función de las líneas rectoras y principistas que diseña la Constitución, por lo tanto los sentidos interpretativos otorgados al art. 297.I.3 de la Constitución, referidos a los alcances y dinámica de la competencia concurrente, deben entrar en contraste con las bases fundamentales sobre la que se asienta el nuevo modelo de Estado, para establecer su sustentabilidad y viabilidad con el conjunto normativo constitucional.

Siguiendo estas líneas rectoras, y realizando la interconectividad de las normas constitucionales, es posible concluir que el segundo sentido interpretativo, de otorgar la posibilidad a que el nivel central pueda llevar adelante el ejercicio completo de las competencias legislativa, reglamentaria y ejecutiva, no es conducente con los principios autonómicos y democráticos contenidos en la primera parte del art. 1 de la CPE, cláusula normativa que define que 'Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías...', cláusula a través de la cual se ingresa en un nuevo modelo de Estado compuesto, cimentado en la distribución del poder político con base territorial, en el que se reconoce la existencia de distintos niveles gubernativos en el territorio: un gobierno nacional y varios gobiernos autónomos, con facultades ejecutiva,

legislativa, reglamentaria y fiscalizadora, según expresa el art. 272 de la CPE, cuya dinámica en el ejercicio de dichas facultades debe reflejar la característica esencial del nuevo Estado orientado hacia una democratización profunda del poder político que desmantele la centralización caracterizadora del anterior modelo de Estado, toda vez que el diseño autonómico es otro pilar esencial de la nueva ingeniería estatal, de ahí la distribución de competencias otorgando a las entidades territoriales autónomas competencias exclusivas, concurrentes y compartidas a ser desarrolladas dentro de su jurisdicción territorial.

Cabe advertir que el refuerzo constitucional de la cláusula autonómica se encuentra en el art. 2 de la CPE, que reconoce el derecho a la autonomía y autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, por tanto, en virtud de la cláusula autonómica prevista en los arts. 1 y 2 de la CPE, la orientación del nuevo Estado Plurinacional con autonomías tiende a descartar las tendencias centralistas y a profundizar en mayor grado y de manera progresiva y gradual, la cláusula autonómica, la misma que debe ser llevada a cabo siempre bajo el principio de unidad e integralidad del Estado.

Asimismo, este segundo sentido interpretativo en análisis, quiebra el principio de construcción conjunta del nuevo Estado plurinacional comunitario con autonomías que propugna el Preámbulo de la Constitución, el mismo que forma parte de la estructura dogmática axiológica de la norma suprema. Al mismo tiempo, desconoce el principio de complementariedad que rige al régimen autonómico, establecido en el art. 270 de la CPE, principio que de acuerdo con el art. 5.9 de la LMAD 'El régimen de autonomías se sustenta en la necesaria concurrencia de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos, dirigidos a superar la desigualdad e inequidad entre la población y a garantizar la sostenibilidad del Estado y de las autonomías'. Consecuentemente, se infiere que el primer sentido interpretativo efectuado a la norma constitucional objeto de análisis es coherente con el principio de unidad de la Constitución, cuando se entiende que en la competencia concurrente, al corresponder al nivel central la legislación no le es permisible ingresar en el ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva por estar reservadas estas facultades a las entidades territoriales autónomas, toda vez que el ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva sólo incumbe a las entidades territoriales autónomas, en virtud a que el sentido teleológico de la competencia concurrente es lograr una participación democrática de las entidades territoriales autónomas.

Su configuración constitucional está orientada a la intervención coordinada y complementaria de los diferentes niveles, a efectos de posibilitar la suma de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno para lograr mayor eficiencia, bajo una actuación coordinada y oportuna y no a concentrar en el nivel central del Estado todas las facultades.

Este sentido interpretativo se sustenta a la vez en el principio de corrección funcional propio de la interpretación constitucional, en virtud del cual la interpretación que se realice de la norma constitucional no debe interferir el ámbito de las funciones asignadas por la Constitución a los diferentes órganos de poder, lo que implica que el intérprete debe respetar

el marco de distribución de funciones estatales consagrados por la Constitución.

En efecto, la dinámica del ejercicio simultáneo de los diferentes niveles de gobierno está proyectada en un ámbito de complementariedad más que de contraposiciones, de tal forma que en las competencias concurrentes, de acuerdo con el diseño constitucional, y en observancia del principio de interpretación de correccional funcional, la simultaneidad del ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva abarca a dos o más niveles subnacionales, es decir, a los gobiernos autónomos, lo que implica que la simultaneidad no es extensible respecto del nivel central del Estado, porque daría lugar a que el nivel central se arrogue también las facultades reglamentaria y ejecutiva con el riesgo de desplazar la concurrencia de las entidades autónomas, ingresando en características propias de las competencias exclusivas al concentrar en un sólo nivel de gobierno todas las facultades, desvirtuando la distribución de funciones otorgadas por la Constitución, teniendo en cuenta que uno de los factores de diferencia entre estas competencias es que en las concurrentes no existe delegación ni transferencia de facultades, sino el aseguramiento de una participación conjunta de los diferentes niveles de gobierno cuya orientación no es concentrar en el nivel central todas las facultades.

Sin perjuicio de lo precedentemente señalado, es pertinente referirse a si existe la posibilidad que en algunos supuestos el nivel central pueda ejercer simultáneamente con las entidades territoriales autónomas las facultades de reglamentación y ejecución, cuando se trata de competencias concurrentes.

En este propósito, partiendo nuevamente de la premisa constitucional que las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva, de cuya regulación, en principio, el nivel central del Estado no puede ejercer en forma simultánea con los gobiernos autónomos las facultades reglamentaria y ejecutiva por corresponderles a éstos últimos el ejercicio simultáneo de las mismas; razonamiento que se sustenta en evitar cualquier intención de concentración de facultades para el nivel central, que genere un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas en las facultades reglamentaria y ejecutiva, contrario a los principios de autonomía, democracia y participación que encierra la cláusula autonómica del nuevo modelo de Estado.

Sin embargo, es menester considerar en la labor interpretativa ciertas situaciones en las que podría darse lugar a una permisibilidad limitada del ejercicio simultáneo del nivel central con las entidades territoriales en las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes. A este respecto surge como problema jurídico a ser tomado en cuenta los supuestos en los que los gobiernos autónomos no cumplan con el ejercicio de dichas facultades y en su caso no ejecuten las funciones y responsabilidades correspondientes a las mismas, situación en la cual sin perjuicio de las responsabilidades directas a las que se sujetan las autoridades de las entidades territoriales autónomas según prevé el art. 64 de la LMAD, resulta imperioso encontrar los mecanismos que puedan subsanar de manera inmediata y eficaz estas circunstancias excepcionales.

La citada eventualidad obliga observar el principio de subsidiariedad que rige al régimen autonómico en virtud del cual ‘los órganos de poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir a los órganos autónomos y descentralizados en caso de necesidad’, en razón a que ‘la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala que justifique proveerlos de otra manera’, según define el art. 5.12 de la LMAD.

En tal sentido, acogiendo dicho principio rector y los razonamientos expresados supra, tratándose de competencias concurrentes, resulta permisible otorgar la posibilidad que el nivel central ingrese de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: 1) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; y, 2) La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.

En tal sentido ante el cuestionamiento respecto a que si ¿el nivel central podría, en las competencias concurrentes, ejercer simultáneamente las facultades ejecutiva y reglamentaria con los niveles autonómicos?. La respuesta sería afirmativa únicamente en los supuestos señalados, toda vez que, tanto el legislador como el intérprete, deben estar orientados a potenciar la participación del ejercicio simultáneo de los gobiernos autónomos en las competencias concurrentes y a proscribir del ordenamiento jurídico la concentración en el nivel central las facultades reservadas para las entidades territoriales, por cuanto de conformidad con el principio constitucional de lealtad institucional: ‘El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen (...); respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central y de las entidades territoriales autónomas’, máxime si de conformidad con lo previsto en el art. 7 de la LMDA ‘I. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectiva y del desarrollo socioeconómico integral del país’ (las negrillas y subrayado nos pertenecen). En efecto, la citada Sentencia Constitucional Plurinacional acogió el tercer sentido interpretativo respecto del art. 297.I.3, referente a considerar en la labor interpretativa ciertas situaciones en las que podría darse lugar a una permisibilidad del ejercicio simultáneo del nivel central con las entidades territoriales en las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes y concluye que resulta permisible con el orden constitucional y concretamente con el diseño autonómico otorgar la posibilidad que el nivel central ingrese de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: i) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; y, ii) La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con



las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.

Ahora bien, a los criterios de interpretación sistémica, de unidad de la Constitución, de corrección funcional utilizados por la citada Resolución, corresponde, para el análisis del art. 65 de la LMADA, acudir también como criterio de interpretación al principio de concordancia práctica, en virtud del cual, conforme señaló la SCP 0680/2012 de 2 de agosto "...debe coordinarse el contenido de las diversas instituciones constitucionalmente relevantes y vinculadas entre sí, para interpretar de la manera más cabal el significado de cada una de ellas, (...). Es así que se debe acudir al principio de concordancia práctica, por el cual los bienes jurídicos que protege el orden constitucional deben ser armonizados en la solución de problemas interpretativos, de manera que cada uno conserve su identidad, siendo necesario, para ello, que se determinen cuáles bienes jurídicos protege cada precepto. En síntesis, este principio "busca la coherencia de las normas constitucionales en los casos de contradicciones entre sí, buscando la solución de problemas a través de la "ponderación de bienes" para resolver y canalizar los conflictos que puedan darse entre los diversos valores e intereses tutelados por la Ley Fundamental".

En este orden, el art. 65 de la LMADA, obliga realizar un análisis de las competencias concurrentes establecidas en el listado del párrafo II del art. 299 de la CPE y contrastarlo con otros artículos de la misma Ley Fundamental para verificar su compatibilidad con la Norma Suprema.

En este marco, el art. 299.II.14 de la CPE, señala que es competencia concurrente el "Sistema de control gubernamental". A su vez, el Título V de la Constitución Política del Estado referente a las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, contiene todo un Capítulo en el que contempla el ejercicio del control gubernamental por parte de un órgano del nivel central del Estado, la Contraloría General del Estado. Esto conlleva a formularse el siguiente interrogante ¿qué instancia ejercería el control gubernamental de los órganos y entidades públicas del nivel central del Estado?.

La respuesta inequívoca, es que es el mismo nivel central del Estado, a través de sus instituciones el que debe ejercer el control gubernamental de las entidades y órganos del nivel central y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico, conforme manda el art. 213 de la CPE. En tal sentido, tratándose del sistema del control gubernamental necesariamente la Contraloría General del Estado se encuentra facultada para ejercer la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

En esta perspectiva, el art. 65 de la LMADA, establece que: "Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención" (las negrillas

y subrayado nos pertenece).

De lo que se advierte que el sentido del legislador, tratándose de competencias concurrentes, es otorgar al nivel central del Estado conjuntamente las entidades territoriales autónomas el ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva.

En tal sentido debe aclararse que si bien la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel de gobierno en función de su naturaleza, características y escala de intervención, ésto no debe significar que la ley nacional al regular el sector o las materias que componen una competencia concurrente deje sin ninguna intervención a más de un nivel de gobierno subnacional. Un razonamiento de esta naturaleza, quebrantaría el orden constitucional e iría en contra del segundo supuesto establecido por la SCP N° 1714 de 1 de octubre de 2012, esto es de permitir la participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales únicamente cuando no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.

En consecuencia, resultaría inconstitucional si se entiende que la legislación del nivel central del Estado podría vetar, negar y/o dejar exentos del ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva sobre las competencias concurrentes a las entidades territoriales autónomas, desplazando a las mismas del ejercicio facultativo constitucionalmente reconocido y otorgado.

En este sentido, el Tribunal Constitucional Plurinacional debe precautelar que el ejercicio de la competencia concurrente garantice la participación del nivel central del Estado, pero también la participación de las entidades territoriales autónomas, evitando una concentración de facultades a favor del nivel central del Estado.

Por tanto, tomando en cuenta el principio de conservación de la norma, en virtud del cual en los casos en que una ley admita diferentes interpretaciones, debe optarse por la interpretación que sea compatible con el texto constitucional, puede concluirse que el art. 65 de la LMAD, es constitucional en los sentidos interpretativos otorgados en ésta Sentencia Constitucional Plurinacional, los mismos que son resultado de un análisis sistémico de la norma fundamental y de los criterios de interpretación constitucional señalados, pues se vislumbra la previsión de participación del nivel central en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva en las competencias concurrentes, sólo en los supuestos señalados en la SCP 1714 de 1 de octubre de 2012 y el previsto de manera complementaria en este fallo, es decir, el nivel central del Estado también está habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes previstas en el art. 299.II de la CPE, cuando se trata de la administración y gestión de las instancias propias del nivel central del Estado.

Sin embargo, la legislación del nivel central que legisle cada una de las dieciséis competencias concurrentes previstas en el art. 299.II de la CPE, deberá garantizar la

protagónica participación de las entidades territoriales autónomas en cuanto el ejercicio de la facultades reglamentarias y ejecutivas de acuerdo a la naturaleza y características de los niveles de gobierno, pudiendo ser observada de inconstitucional toda legislación que se desprenda de una competencia concurrente que omita y deje exentos de las facultades reglamentarias y ejecutivas a las entidades territoriales autónomas; razonamiento que se sustenta en evitar cualquier intención de concentración de facultades para el nivel central, que genere un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas en las facultades reglamentaria y ejecutiva, contrario a los principios de autonomía, democracia y participación del nuevo modelo de Estado, conforme se señaló en la SCP 1714/2012 de 1 de octubre. Consecuentemente, del análisis de la disposición legal se infiere que el legislador concibe que en las competencias concurrentes, el nivel central pueda ingresar de manera simultánea junto con las entidades territoriales autónomas en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva; sin embargo, tanto el legislador como el intérprete constitucional, deben orientar su actuación a potenciar la participación del ejercicio simultáneo de los gobiernos autónomos en las competencias concurrentes y a proscribir del ordenamiento jurídico la concentración en el nivel central las facultades reservadas para las entidades territoriales. En tal sentido, el precepto legal objeto de análisis sólo puede ser compatible con los preceptos constitucionales referidos, en la medida que se entienda que el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes por parte del nivel central con las entidades territoriales puede darse únicamente cuando: a) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; b) La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas que suponga concentración de facultades para el nivel central; y, c) Se trate de las instituciones y órganos del nivel central, encontrándose el nivel central del Estado habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva para la administración y gestión de las instancias propias del nivel central del Estado.

#### II.5.13.Sobre el art. 68 de la LMAD

“Artículo 68. (COMPATIBILIZACIÓN LEGISLATIVA). En caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales o el interés general del Estado, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad de establecer, por medio de ley, los principios necesarios para llevar a cabo la compatibilización normativa”.

Los accionantes refieren que el art. 68 de la LMAD, otorga a la Asamblea Legislativa Plurinacional la potestad de interpretar la Constitución cuando se presenten disposiciones normativas entre entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales. La función interpretativa y de compatibilización normativa de las entidades territoriales autónomas corresponde privativamente al Tribunal Constitucional Plurinacional. La función interpretativa de las leyes conforme al art. 158.3 está atribuida al legislador estatal pero no la función interpretativa de la Constitución.

Para el juicio de constitucionalidad de la citada disposición legal corresponde hacer referencia al control plural de constitucionalidad diseñado en la Constitución Política del Estado. Sobre el particular la SCP 0300/2012 de 18 de junio, estableció el siguiente entendimiento jurisprudencial:

“...la Constitución Política del Estado, sobre la base del carácter plurinacional del Estado y el principio de interculturalidad, ha diseñado a la justicia constitucional, y en especial al Tribunal Constitucional Plurinacional, como una institución encargada de ejercer el control sobre todas las jurisdicciones y, en general sobre todos los órganos del poder público, a partir del diálogo intercultural que se entable en este órgano, que tiene la representación de los dos sistemas de justicia, el ordinario y el indígena originario campesino.

En ese ámbito, el pluralismo jurídico cobra un nuevo sentido y extensión, pues se reconceptualiza a partir del relacionamiento e influencia permanente de ambos sistemas, a partir de la coordinación y cooperación que debe existir entre las diferentes jurisdicciones que conforman el Órgano Judicial (ordinaria, indígena originaria campesina, agroambiental y especializadas); el principio de unidad de la función judicial (art. 179 de la CPE), por el cual todas las jurisdicciones tienen como denominador común el respeto a los derechos fundamentales, a las garantías constitucionales y la obediencia a la Constitución Política del Estado, encontrando la unidad en la interpretación final que efectúe el Tribunal Constitucional Plurinacional tanto de los derechos y garantías como de las propias normas constitucionales, pues, por el carácter vinculante de sus resoluciones, todos los jueces y autoridades, están vinculados a la interpretación efectuada por este órgano.

En ese sentido, debe señalarse que la Constitución boliviana ha diseñado un sistema de control de constitucionalidad plural, pues no solamente se ejerce el control sobre normas formales, sino también sobre las normas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, además de conocer los conflictos de competencias entre las diferentes jurisdicciones y de revisar las resoluciones pronunciadas por la jurisdicción indígena originaria campesina cuando se considere que estas normas son lesivas a los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Estas facultades fueron introducidas en la actual Constitución Política del Estado, en mérito al reconocimiento expreso a los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos, a la igualdad jerárquica de sistemas jurídicos y jurisdicciones; pero además debe considerarse que la Ley Fundamental fue el resultado de un proceso dialógico en el que intervinieron los diferentes sectores de la población boliviana y, claro está, también las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que tuvieron un rol protagónico para la consolidación del Estado Plurinacional.

Conforme a ello, el Tribunal Constitucional Plurinacional, ejerce el control de constitucionalidad de manera plural en tres dimensiones:

-1) Control del respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales o ámbito tutelar: A través de éste se verifican si las autoridades, funcionarios públicos o particulares, amenazaron con lesionar o lesionaron los derechos fundamentales y garantías

constitucionales. Este control comprende a las acciones de defensa: de libertad, de amparo constitucional, de protección a la privacidad, de cumplimiento y popular.

También se encuentra dentro de este ámbito de control el recurso contra resoluciones del órgano legislativo plurinacional que afecten a uno o más derechos; sin embargo, en este caso el recurso se presenta directamente ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

-2) Control de competencias: Dentro de este ámbito de protección, el Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá: a) Los conflictos de competencias y atribuciones entre órganos del poder público; b) Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y entre éstas; c) El recurso directo de nulidad; y, d) Los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental.

-3) Control normativo de constitucionalidad, por el cual se verifican las condiciones de validez formal y material de las normas jurídicas con las disposiciones constitucionales y de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. El control normativo de constitucionalidad es ejercido a través de diferentes acciones, siendo una de ellas la acción de inconstitucionalidad, que puede asumir la forma abstracta o concreta”.

Ahora bien, de acuerdo con el legislador, la citada disposición legal prevé dos supuestos que viabilizan la facultad otorgada a la Asamblea Legislativa Plurinacional de emitir leyes compatibilizadoras, esto es: a) En caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales; y, b) En caso que las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas afecten el interés general del Estado.

Los supuestos señalados merecen un análisis separado por las implicancias que rodea a cada uno de ellos, para lo cual es necesario recordar que las normas compatibilizadoras o armonizadoras conforme se conoce en el derecho comparado, conllevan la posibilidad de permitir al nivel central del Estado interferir en el marco competencial autonómico, circunstancia que en mérito al principio autonómico, su regulación merece un control reforzado a efectos de no provocar su menoscabo indebido o arbitrario, no querido por el nuevo orden constitucional del Estado Plurinacional con autonomías.

Lo anterior obliga a considerar que esta facultad tiene un carácter eminentemente excepcional, en virtud a que -conforme se refirió- tiene como consecuencia la posibilidad otorgada al legislador del nivel central del Estado para incidir en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las entidades territoriales autónomas, esto importa que su permisibilidad sólo puede obedecer cuando razones de mayor valor pesan en la ponderación de derechos y bienes jurídicos en juego, lo que ciertamente origina a que esta atribución en favor del nivel central del Estado tenga que ser interpretada de manera restrictiva y sea operable únicamente de manera muy excepcional y como medida de última ratio, es decir, previo el agotamiento o descarte de todos los medios posibles o cuando no se disponga de

otros mecanismos constitucionales para precautelar el mayor valor.

En este orden de ideas y bajo las cláusulas señaladas este Tribunal considera que sólo encuentra cobijo en el orden constitucional el segundo supuesto referido al interés general, habilitación que se considera de manera excepcional y se interpreta de modo restrictivo a efectos de evitar la discrecionalidad por parte del nivel central del Estado.

Respecto del primer supuesto del art. 68 de la LMAD, referido a la posibilidad de emitir normas compatibilizadoras por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional en caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de la entidades territoriales autónomas que afecten derechos, corresponde señalar que en virtud de los entendimientos jurisprudenciales que preceden a esta argumentación el Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene a su cargo el ejercicio del control de constitucionalidad, con la finalidad de precautelar la supremacía de la Constitución y el control sobre la vigencia y respeto de los derechos y garantías constitucionales. En virtud de ello, el ordenamiento jurídico encuentra unidad en la interpretación final que efectúa el Tribunal Constitucional Plurinacional como máximo guardián de la Constitución, lo que conlleva a concluir que el primer supuesto del art. 68 de la LMAD, no guarda compatibilidad con lo previsto en los arts. 179.III y 196.I de la CPE, en el entendido que el Tribunal Constitucional Plurinacional, es la institución encargada de ejercer el control sobre todas las jurisdicciones y, en general sobre todos los órganos del poder público, a efectos de precautelar la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos constitucionales, como máximo intérprete de la Norma Suprema; por lo que la permisibilidad del primer supuesto para viabilizar a la Asamblea Legislativa Plurinacional a efectos que por medio de ley emita una norma compatibilizadora por afectación de derechos quebranta lo previsto en los arts. 179.III y 196.I de la CPE, en razón a que el Tribunal Constitucional Plurinacional, es el máximo contralor del respeto a los derechos fundamentales y garantías constituciones, por ende, tiene para sí la atribución de verificar si las autoridades y servidores públicos o particulares lesionaron los derechos fundamentales y garantías constitucional. Un razonamiento contrario, permitiría superponer la actividad legislativa de la Asamblea Constitucional por encima de lo previsto en las disposiciones constitucionales señaladas generando un grave quebranto en el orden constitucional.

Por consiguiente, se encuentra únicamente permitida la facultad de compatibilización legislativa por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuando se afecte el interés general del Estado, medida que sólo es viable de manera muy excepcional, con el advertido que las leyes de compatibilización normativa no se encuentran exenta del control de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal.

II.5.14.Sobre el art. 69 de la LMAD

“Artículo 69. (CONFLICTOS DE COMPETENCIAS).

Los conflictos de asignación, transferencia, delegación o ejercicio de competencias que se

susciten entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre éstas, podrán resolverse por la vía conciliatoria ante el Servicio Estatal de Autonomías, mediante convenio de conciliación que deberá ser refrendado por los órganos legislativos correspondientes. Esta vía administrativa no impide la conciliación directa entre partes.

Agotada la vía conciliatoria, los conflictos de competencias serán resueltos por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Los hoy accionantes manifiestan que el art. 69 de la LMAD, establece una vía conciliatoria administrativa a través del Servicio Estatal de Autonomías para resolver los conflictos de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, pese a que conforme al art. 202.2 de la CPE, la facultad de conocer y resolver conflictos competenciales es el Tribunal Constitucional Plurinacional. Argumentan que la referida Ley no puede imponer una vía conciliatoria si los estatutos respectivos no lo consignan y lo prevén.

A este respecto, es preciso señalar que en correspondencia con el art. 202 de la CPE, existen tres tipos de conflictos que el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el marco de sus atribuciones, debe conocer y resolver:

Los conflictos de competencia y atribuciones entre órganos del poder público (art. 202.2).

Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas (art. 202.3).

Los conflictos de competencias entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental (art. 202.11).

Los tres tipos de conflictos contemplados por la Constitución ponen en cuestión el sistema organizativo funcional planteado por la norma constitucional y se encuentran directamente vinculados con el correcto funcionamiento del Estado. Bajo esta circunstancia sólo el Tribunal Constitucional Plurinacional es la instancia idónea para la resolución de los mismos, conforme establece el art. 179.III de la CPE, que señala: “La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional”.

Conforme se ha establecido, los conflictos competenciales entre el Estado Plurinacional (nivel central del Estado) y las entidades territoriales autónomas, y entre éstas, se constituyen en la esencia del funcionamiento de un modelo autonómico, porque forman parte medular de la dinámica en la que se consolida el Estado Plurinacional con autonomías, razón por la cual se requiere una cultura de resolución de conflictos competenciales que permita el correcto funcionamiento de este tipo de Estado, y prevenir y combatir prácticas que ignoren los conflictos de competencias y, por el contrario, patrocinen un funcionamiento viciado del modelo de Estado con autonomías.

Ahora bien, de acuerdo con el art. 6.II.4 de la LMAD, “Competencia es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley...”. De ello, se puede entender que existe conflicto competencial cuando

un nivel de gobierno que no tiene la titularidad sobre una competencia (materia o materias) asignada por la Constitución Política del Estado, ejerce dicha competencia a través de alguna de sus facultades constitucionales (legislativa, reglamentaria y ejecutiva).

Para el derecho comparado existen tres vías de resolución de conflictos competenciales territoriales o entre niveles de gobierno: La primera vía es la denominada negocial, en la cual las partes involucradas intentan encontrar una solución pactada o conciliar directamente entre ellas, es decir, el nivel de gobierno que cree que se le ha vulnerado la titularidad de su competencia concilia con el nivel de gobierno que ha ejercido la competencia ajena. La segunda vía es la denominada jurisdiccional, que es atribuida a una instancia de naturaleza neutral con poder decisorio sobre la controversia, en el caso boliviano esta instancia es el Tribunal Constitucional Plurinacional. La tercera vía es la coactiva, en la cual una instancia del nivel central del Estado resuelve mediante la imposición de su decisión los conflictos que hayan podido surgir, constituyéndose en una vía excepcional como mecanismo de defensa constitucional destinado a reforzar y garantizar la unidad del Estado (Cfr. BARCELÓ).

Del marco doctrinal señalado y lo regulado en el ordenamiento jurídico, el art. 69 de la LMAD, establece una instancia conciliatoria de conflictos competenciales señalando que:

“I. Los conflictos de asignación, transferencia, delegación o ejercicio de competencias que se susciten entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre éstas, podrán resolverse por la vía conciliatoria ante el Servicio Estatal de Autonomías, mediante convenio de conciliación que deberá ser refrendado por los órganos legislativos correspondientes. Esta vía administrativa no impide la conciliación entre partes.

II. Agotada la vía conciliatoria, los conflictos de competencias serán resueltos por el Tribunal Constitucional.”

Por otro lado, el numeral 1 del párrafo I del art. 129, señala que es atribución del Servicio Estatal de Autonomías “Promover la conciliación y emitir informe técnico de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales, como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal Constitucional Plurinacional causando estado con su ratificación por los órganos legislativos de las entidades territoriales involucradas”.

Consecuentemente se advierte que el Servicio Estatal de Autonomías, es una instancia que coadyuva y facilita la conciliación y la resolución de conflictos competenciales en el marco de la vía negocial entre partes en calidad de tercero orientador más que decisorio, lo cual ratifica su naturaleza de instancia voluntaria y no obligatoria.

En este contexto, el Tribunal Constitucional Plurinacional se constituye en la única instancia que conoce y resuelve conflictos de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas; y entre éstas por la vía jurisdiccional, en cuyo orden se encuentran dos tipos de conflictos competenciales de carácter jurisdiccional: a) conflictos positivos; y, b) conflictos negativos.



## Conflictos Positivos

Se entiende como conflicto positivo cuando uno o más niveles de gobierno consideran ser competentes respecto a una determinada materia, o que tienen la competencia para un determinado caso.

El Código Procesal Constitucional en el párrafo I del art. 92, señala que “El conflicto de competencias entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, y entre éstas, procederá como conflicto positivo, cuando una de ellas entienda que la otra ejerce determinada competencia que no le corresponde de acuerdo a la Constitución Política del Estado o la Ley”.

El Tribunal Constitucional Plurinacional resolverá los conflictos competenciales entre niveles de gobierno a través de una sentencia que pondrá fin al conflicto, declarando la titularidad de la competencia controvertida a un nivel de gobierno y, en caso de procedencia, anular la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia.

## Conflictos negativos

Según Francisco Fernández Segado, los conflictos negativos se plantean cuando ambos órganos hacen dejación de sus atribuciones por entender que no son de su respectiva incumbencia.

Un conflicto negativo se produce cuando un nivel de gobierno cualquiera omite el ejercicio de una o varias competencias que le fueron asignadas. Según Barceló Serramalera (2008), este tipo de conflicto competencial se genera en el momento que ambos órganos de un nivel de gobierno o diferentes niveles de gobierno niegan tener la titularidad y, por lo tanto, la conducta omisiva se provoca por la inacción de titular que contraviene la distribución competencial.

Sobre el particular, el art. 92.II del Código Procesal Constitucional (CPCo), señala que “Asimismo, procederá como conflicto negativo, cuando ninguno de estos Niveles asuman las competencias atribuidas por la Constitución Política del Estado o la ley”.

A este respecto, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, advierte posibles conflictos negativos de competencias y establece una cláusula referente a la prestación de servicios públicos para lo cual consagra el precepto de la “garantía estatal de prestación de servicios públicos” señalando que “Los servicios que dejen de ser provistos por una entidad territorial autónoma podrán ser atendidos por los gobiernos de las entidades territoriales autónomas dentro de cuyo territorio se encuentre la entidad territorial autónoma responsable

de su prestación...” (art. 78 LMAD).

Por consiguiente, si bien el Servicio Estatal de Autonomías, es una instancia que coadyuva y facilita la conciliación y la resolución de conflictos competenciales entre partes en calidad tercero orientador, lo cual ratifica su naturaleza de instancia voluntaria y no obligatoria, no es menos cierto, que el resultado de la conciliación debe adecuarse a los parámetros competenciales establecidos por la norma fundamental, siendo contrario al orden constitucional, cualquier arribo conciliatorio que desconozca la tipología de las competencias y el catálogo competencial; por lo mismo, ninguna conciliación podrá resolverse de forma contraria a lo previsto por la Constitución; por lo que con estas aclaraciones, no se advierte la inconstitucionalidad acusada del art. 69 de la LMAD.

#### II.5.15.Sobre el art. 71 de la LMAD

“Artículo 71 (RESERVA DE LEY). Todo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su respectiva legislación”.

En su alegación, los accionantes transcriben parte del art. 71 de la LMAD, sin realizar una alegación clara y concreta, sólo refieren que el legislador mediante la Ley Marco de Autonomías Y Descentralización, asume potestad legislativa sin reserva de ley para inmiscuirse en las competencias autónomas.

Efectivamente, el art. 71 de la LMAD, tiene estrecha relación, y por tanto concordancia, con lo establecido por el art. 410.II de la CPE, que condiciona la aplicación de las normas jurídicas al ámbito competencial de la entidades territoriales autónomas, es decir, que sobre las competencia de las entidades territoriales autónomas el nivel central del Estado no está facultado a legislar, pero en aquello que no es competencia de ellas no sólo puede legislar sino que debe hacerlo para garantizar la seguridad jurídica.

Por otro lado, el nivel central del Estado no puede desentenderse de la responsabilidad de una implementación adecuada y óptima del Estado Plurinacional con autonomías, por tanto, no es conducente con el mismo, entender que el modelo autonómico deba marchar al margen del nivel central del Estado, pues en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado referente a la estructura y organización territorial del Estado, se contempla veintiocho mandatos a ley que quedan reservados a la legislación del nivel central, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.16.Sobre el art. 75 de la LMAD

“Artículo 75 (TRANSFERENCIA). La transferencia total o parcial de una competencia implica transferir su responsabilidad a la entidad territorial autónoma que la recibe, debiendo asumir las funciones sobre las materias competenciales transferidas. La transferencia es definitiva y no puede ser, a su vez, transferida a una tercera entidad territorial autónoma,

limitándose en todo caso a su delegación total o parcial. La transferencia se hará efectiva cuando las entidades territoriales autónomas emisora y receptora la ratifiquen por ley de sus órganos deliberativos”.

Los accionantes alegan de inconstitucional el art. 75 de la LMAD, porque refieren que dicha normativa “transfiere competencias”, cuando lo que se traspasarán serán servicios, no “competencias” y porque la transferencia de servicios a las autonomías no está configurada en el bloque de constitucionalidad como un proceso uniforme, sino como el resultado de varios procesos que han de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos. Serán los estatutos que otorgue la reserva competencial a favor de comisiones mixtas para regular los traspasos de servicios a las autonomías. La transferencia de servicios opera únicamente con respecto a competencias exclusivas del Estado, añadiendo, los accionantes sobre la necesidad de instalación de comisiones mixtas paritarias para los procesos de transferencia y delegación competencial.

Al respecto cabe señalar que los fundamentos esgrimidos por los accionantes parten de una concepción de un modelo diferente al establecido en la Constitución, por lo siguiente:

De conformidad con lo previsto en el art. 12.III de la CPE, señala que: “Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un sólo órgano ni son delegables entre sí.

A diferencia de lo previsto en dicha normativa, en el régimen autonómico las competencias sí pueden ser transferidas y delegadas de acuerdo con la norma constitucional, generando una dinámica competencial entre los diferentes niveles de gobierno. En virtud de ello, el art. 271 de la CPE, establece que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará la transferencia y delegación competencial.

Sin embargo, esta permisibilidad debe ser entendida en armonía con las demás normas constitucionales que regulan el régimen competencial, lo que obliga hacer referencia a lo previsto en el art. 297.I de la CPE, cuando define los alcances de las diferentes competencias diseñadas constitucionalmente. En este entendido, es el art. 297.I.1 de la Ley Suprema que refiriéndose a las competencias exclusivas, otorga la permisibilidad de la delegación y transferencia de competencias al señalar 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.

De lo descrito, bajo una interpretación sistemática de la Constitución, puede concluirse que cuando la norma fundamental se refiere a la transferencia y delegación de competencias, se refiere a la transferencia de la titularidad de la facultad reglamentaria y ejecutiva, quedando por entendido que la facultad legislativa queda al margen del alcance de la transferencia o delegación competencial, por lo mismo, en las competencias exclusivas, la facultad legislativa queda siempre bajo la titularidad del nivel de gobierno que corresponda y que fue asignado por la Constitución al determinar las competencias exclusivas del nivel central, así como de las competencias exclusivas que corresponden a cada una de las entidades

territoriales autónomas.

Bajo el mismo orden de interpretación debe precisarse que únicamente las competencias exclusivas son susceptibles de ser transferidas y/o delegadas, y no así las competencias privativas, concurrentes ni compartidas, conforme puede inferirse de lo previsto en el art. 297.I de la CPE, en el entendido que en las competencias privativas, por mandato constitucional ninguna de las tres facultades se transfiere ni delega por estar reservadas para el nivel central del Estado. En el mismo orden, en las competencias concurrentes, no existe delegación o transferencia de competencias, toda vez que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Del mismo modo, en las competencias compartidas, la legislación básica sólo corresponde al nivel central del estado, en tanto que la legislación de desarrollo, así como la reglamentación y ejecución corresponden a las entidades territoriales autónomas; por lo tanto, de acuerdo con el molde constitucional la transferencia de competencias se encuentra vinculada al proceso en el cual se cambia la titularidad de las facultades reglamentaria y ejecutiva que se tiene sobre una materia de un nivel de gobierno a otro.

Por consiguiente, el texto constitucional hace referencia a la facultad que tiene la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de regular el sistema de transferencia y delegación competencial, es decir, no se refiere al “traspaso de servicios”, propio del modelo autonómico español, la transferencia de competencias es un proceso en el cual cambia la titularidad de las facultades reglamentaria y ejecutiva sobre una materia de un nivel de gobierno a otro; por lo mismo, las comisiones mixtas alegadas por los accionantes tampoco se encuentran establecidas ni reconocidas por la norma constitucional, ni por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que tiene el mandato constitucional de regular los procesos de transferencia y delegación competencial, por tanto al existir la reserva legal respecto de este supuesto no se advierte la inconstitucionalidad alegada por los accionantes.

#### II.5.17.Sobre el art. 77 de la LMAD

“Artículo 77 (INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS).

Toda transferencia o delegación de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas o entre éstas, deberá ser comunicada al Servicio Estatal de Autonomías y conllevará la definición de recursos económicos necesarios para su ejercicio, los que podrán provenir de fuentes ya asignadas con anterioridad.

El Servicio Estatal de Autonomías participará necesariamente de todo proceso de transferencia o delegación de competencias desde el nivel central del Estado a las entidades territoriales, el que deberá contar con su informe técnico.

El Servicio Estatal de Autonomías emitirá, de oficio, informe técnico respecto a toda transferencia o delegación competencial entre entidades territoriales autónomas, las que

podrán pedir al Servicio Estatal de Autonomías cooperación técnica en los procesos de transferencia o delegación de competencias en los cuales participen”.

Los hoy accionantes demandan de inconstitucional la norma que antecede, porque supuestamente establecería criterios a los que deben acomodarse las autonomías y el Estado en lo que respecta a las transferencias y delegación de servicios a las autonomías. Argumentan en su redacción bajo la forma de mandatos impositivos, comporta una limitación material a la libertad potestativa de las mismas en el ejercicio de sus competencias que no encuentra apoyo en la Constitución y por ello sería inconstitucional.

En primer lugar, conviene aclarar que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no hace referencia a la delegación de servicios sino a la delegación competencial.

Por otra parte, el Servicio Estatal de Autonomías conforme al art. 126 de la LMAD, es una entidad pública descentralizada que está bajo la tuición del Ministerio de Autonomías, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria.

Según el art. 126 de la LMAD, el Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución.

Asimismo, según el art. 129.I.2 de la LMAD, el mismo Servicio Estatal de Autonomías, tiene atribuciones de establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, así como brindar asistencia técnica, a solicitud de las partes.

Como se puede advertir, el Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica en la implementación de las autonomías; como tal, tiene facultades de establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, pero ello no implica una limitación material a la libertad potestativa de las entidades territoriales autónomas en el ejercicio de sus competencias, sino brindar apoyo técnico y más propiamente, para asignar recursos económicos en función a la transferencia de competencias, por ello la norma no es inconstitucional, máxime si el art. 271 de la CPE, también señala que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma que debe regular, por un lado, la transferencia y delegación de competencias, y por otro, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, en ese sentido la Ley Marco de Autonomías y Descentralización señala que el Servicio Estatal de Autonomías es un mecanismo de coordinación intergubernativo, que conoce y trata los procesos de transferencia y delegación de competencias, por lo que no existe contradicción con mandatos constitucionales.

Al respecto cabe aclarar que el art. 76.III de la LMAD, señala que las entidades territoriales autónomas podrán pedir ayuda al Servicio Estatal de Autonomías sí así lo disponen, por lo que no se trata de un mandato imperativo sino potestativo. La naturaleza del Servicio Estatal

de Autonomías radica en que es una instancia de apoyo y asistencia técnica, no es una instancia de carácter obligatorio para ningún tipo de proceso, y su finalidad es la de coadyuvar a la implementación del proceso autonómico; por lo que tampoco se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.18.Sobre el art. 79 de la LMAD

“Artículo 79 (COMPETENCIAS NO PREVISTAS). Las competencias no previstas en el presente Capítulo deberán ser reguladas por una ley sectorial aprobada por el nivel al que correspondan las mismas, conforme al Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”.

Los accionantes alegan de inconstitucional la norma supra, porque en criterio suyo, se atribuye arbitrariamente a leyes sectoriales, facultad constituyente, al preceptuar que toda competencia no prevista en el presente capítulo será regulada por la ley sectorial y aprobada por el nivel que corresponda. La otorgación de las competencias es facultad de la Asamblea Constituyente, no del legislativo ordinario.

Al respecto, el art. 297.II de la Ley Fundamental, establece que: “Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”.

Conforme la norma Constitucional, toda competencia que no esté incluida en la Constitución debe ser atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley. De ello, se establece que no existe afectación de norma alguna, tampoco existe atribución arbitraria a leyes sectoriales, por tanto, la norma en análisis no contradice a la Constitución Política del Estado.

#### II.5.19.Sobre el art. 80 de la LMAD

“Artículo 80. (ALCANCE). El presente Capítulo desarrolla las competencias asignadas en los Artículos 298 al 304 de la Constitución Política del Estado que requieren de precisión en su alcance concreto en base a los tipos de competencias establecidos en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”.

Manifiestan los accionantes, que al redactar este artículo, el legislativo estatal, asume arbitrariamente funciones Constituyentes, al determinar que las competencias asignadas en los arts. 298 al 304 de la CPE, requieren de precisión en el alcance concreto en base a los tipos de competencias en el art. 297 de la misma norma. Asimismo, sostienen que impugnan los preceptos 80 al 100 de la LMAD, porque regulan con legislación básica, no sólo las competencias compartidas entre el Estado y las entidades territoriales autónomas, autorizadas por el art. 297.I4, sino también las competencias concurrentes, además de enmarcar y distribuir competencias exclusivas de las autonomías sin tener habilitación constitucional explícita dentro de las materias definidas por los arts. 271 y 297.4 de la CPE, y que en todo caso, los arts. del 81 al 100, son de carácter técnico, y son más propias del

reglamento que de la ley. Una ley ordinaria o una ley básica del Estado, puede definir las competencias del Estado, pero no las competencias de las autonomías, como lo hacen los artículos mencionados.

Del análisis de la norma, se advierte que el art. 80 de la LMAD, desarrolla las competencias asignadas en los arts. 298 al 304 de la CPE, que requieren de precisión en su alcance concreto en base a los tipos de competencias establecidos en el art. 297 de la CPE, las cuales son las competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas, mismas que conforme a lo expresado en la norma en análisis, estas competencias se encuentran desarrolladas con precisión a partir del art. 81 al 100 de la LMAD.

A partir de lo precedente, es pertinente establecer algunas apreciaciones generales en función al tipo de competencias antes de ingresar al análisis de cada uno de los artículos que describen los arts. 81 al 100 de la LMAD, por tanto:

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, puede precisar los “alcances” de las competencias, siempre y cuando éstas sean competencias exclusivas del nivel central del Estado y establezcan los alcances únicamente para el mismo nivel central del Estado.

Este ejercicio de precisión competencial no debe contemplar alcances para las entidades territoriales autónomas, pues podría confundirse con un proceso de transferencia y/o delegación de competencias, figuras constitucionales que tienen una naturaleza y un carácter que se rige por el principio de la voluntariedad. En ese marco, se debe entender que la transferencia y la delegación competencial prevista en la Constitución Política del Estado, procede únicamente cuando existe un previo acuerdo intergubernativo entre los gobiernos involucrados en el movimiento competencial.

No puede entenderse al ejercicio de precisar los “alcances” de una competencia exclusiva del nivel central del Estado a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como una transferencia y/o delegación competencial de facto, ni confundirse la transferencia y/o delegación competencial con una distribución de responsabilidades que procede únicamente en caso de las competencias concurrentes. Sin embargo podría señalarse una salvedad en estos casos, y es que las competencias exclusivas del nivel central del Estado que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha transferido o delegado a las entidades territoriales autónomas, éstas sean ratificadas por una ley de recepción previo a su ejercicio, de acuerdo con lo señalado en art. 75 de la LMAD.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, puede precisar los alcances de las competencias concurrentes asignadas por el catálogo de distribución competencial previsto en la Constitución, porque de acuerdo con lo previsto en el art. 297.I.3 de la Norma Suprema, la “legislación” es de titularidad del nivel central del Estado, entendiéndose por “legislación” a un conjunto de leyes que regulen y normen sobre las competencias concurrentes. En ese sentido, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, puede señalar los alcances de este tipo de competencias en un primer momento, las

responsabilidades de las entidades territoriales autónomas en torno de las facultades reglamentaria y ejecutiva de las cuales son titulares, para que posteriormente sea una ley u otras leyes del nivel central las que legislen de manera detallada las materias o sectores referentes a la competencia concurrente.

Sin embargo se debe señalar que los alcances establecidos por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no deben ser entendidos como limitadores, sino como preceptos orientadores mínimos que deberán ser ampliados y desarrollados por las leyes sectoriales.

En este contexto, la constitucionalidad de los alcances establecidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para las competencias concurrentes, se funda en el marco de entender a los mismos como preceptos mínimos y orientadores que deberán ser ampliados y desarrollados de manera específica y clara en las leyes sectoriales, por tanto, los alcances sobre competencia concurrentes no pueden ser entendidos como preceptos restrictivos que cierren la posibilidad de ser ampliados en la legislación sectorial.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, podría precisar los alcances de las competencias compartidas asignadas por el catálogo de distribución competencial de la Constitución Política del Estado. Ello se fundamenta en el hecho de que el nivel central del Estado es el titular de parte de la legislación de una competencia compartida, concretamente de la legislación básica, a la cual se encuentra sujeta la legislación de desarrollo que es titularidad de las entidades territoriales autónomas de acuerdo con lo previsto en el art. 297.I.4 de la CPE; que expresa que la “legislación básica” es de la Asamblea Legislativa Plurinacional, entendiéndose por “legislación” a un conjunto de leyes que regulen y normen sobre las competencias compartidas. Sin contrariar lo señalado, es necesario recordar que la tipología y la naturaleza de la ley marco no es la misma que la de una ley básica. La legislación básica del nivel central del Estado se reserva únicamente para las materias de las competencias compartidas.

En consecuencia, los alcances de las competencias compartidas, se consideran constitucionales en el entendido que no son preceptos delimitadores restrictivos, sino son preceptos mínimos orientadores que deben ser desarrollados de manera concreta en la ley básica, y posteriormente con más detalle en la ley de desarrollo.

La Ley Marco de Autonomías no puede precisar los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, pues ello transgrede lo establecido en el art. 297.I.2 de la CPE, al ser el nivel central del Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional) la instancia que legisla sobre las competencias de las entidades territoriales autónomas.

Consecuentemente, la legislación prevista en la Ley Marco respecto de las competencias sobre las cuales la titularidad de la facultad legislativa es del nivel central del Estado, no es contraria con el mandato constitucional. Lo incompatible resulta cuando se legisla sobre las competencias que de acuerdo a la Constitución Política del Estado son exclusivas de las entidades territoriales autónomas.



## II.5.20.Sobre el art. 81 de la LMAD

“Artículo 81. (SALUD).

De acuerdo a la competencia del Numeral 17 del Parágrafo II del Artículo 298 y la competencia concurrente del Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias:

Elaborar la política nacional de salud y las normas nacionales que regulen el funcionamiento de todos los sectores, ámbitos y prácticas relacionados con la salud.

Alinear y armonizar el accionar de la cooperación internacional a la política sectorial.

Representar y dirigir las relaciones internacionales del país en materia de salud en el marco de la política exterior.

Ejercer la rectoría del Sistema Único de Salud en todo el territorio nacional, con las características que la Constitución Política del Estado establece, de acuerdo a la concepción del vivir bien y el modelo de salud familiar comunitario intercultural y con identidad de género.

Garantizar el funcionamiento del Sistema Único de Salud mediante la implementación del Seguro Universal de Salud en el punto de atención de acuerdo a la Ley del Sistema Único de Salud.

Elaborar la normativa referida a la política de salud familiar comunitaria intercultural y salud sexual en sus componentes de atención y gestión participativa con control social en salud

Elaborar la legislación para la organización de las redes de servicios, el sistema nacional de medicamentos y suministros y el desarrollo de recursos humanos que requiere el Sistema Único de Salud.

Promover y apoyar la implementación de las instancias de gestión participativa y control social.

Desarrollar programas nacionales de prevención de la enfermedad en territorios de alcance mayor a un departamento y gestionar el financiamiento de programas epidemiológicos nacionales y dirigir su ejecución a nivel departamental.

Definir, coordinar, supervisar y fiscalizar la implementación de una política nacional de gestión y capacitación de los recursos humanos en el sector salud que incorpore la regulación del ingreso, permanencia y finalización de la relación laboral en las instituciones públicas y de la seguridad social.

Coordinar con las instituciones de educación superior mediante el sistema de la Universidad Boliviana y el Ministerio de Educación, la formación de los recursos humanos de pre y postgrado, en el marco de la política sanitaria familiar comunitaria intercultural.

Regular el uso exclusivo de los ambientes de los establecimientos públicos del sistema de salud, y de la seguridad social para la formación de los recursos humanos por la Universidad Pública Boliviana, en el marco del respeto prioritario del derecho de las personas.

Definir la política salarial, gestionar los recursos y financiar los salarios y beneficios del personal dependiente del Sistema Único de Salud, conforme a reglamentos nacionales específicos, para garantizar la estabilidad laboral”.

De acuerdo a la competencia compartida del Numeral 3 del Parágrafo II del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado se desarrollan las competencias de la siguiente manera:

Nivel central del Estado:

- a) Establecer la norma básica sobre la propiedad y los derechos intelectuales colectivos de los pueblos indígena originario campesinos, sobre prácticas, conocimientos y productos de la medicina tradicional para el registro y protección, con validez internacional.
- b) Garantizar la recuperación de la medicina tradicional en el marco del Sistema Único de Salud.

2. Gobiernos indígena originario campesinos:

- a) Resguardar y registrar la propiedad y los derechos intelectuales colectivos de la comunidad sobre los conocimientos y productos de la medicina tradicional, en sujeción a la legislación básica del nivel central del Estado.
- b) Desarrollar institutos para la investigación y difusión del conocimiento y práctica de la medicina tradicional y la gestión de los recursos biológicos con estos fines.
- c) Proporcionar información sobre la medicina tradicional desarrollada en su jurisdicción, al Sistema Único de Información en Salud y recibir la información que requieran en aplicación del principio de lealtad institucional.
- d) Promover la elaboración de la farmacopea boliviana de productos naturales y tradicionales.
- e) Fomentar la recuperación y uso de conocimientos ancestrales de la medicina tradicional, promoviendo el ejercicio de esta actividad.

De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias de la siguiente manera:

1. Gobiernos departamentales autónomos:

- a) Formular y aprobar el Plan Departamental de Salud en concordancia con el Plan de Desarrollo Sectorial Nacional.
- b) Ejercer la rectoría en salud en el departamento para el funcionamiento del Sistema Único de Salud, en el marco de las políticas nacionales.
- c) Proporcionar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del tercer nivel.
- d) Proveer a los establecimientos de salud del tercer nivel, servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.
- e) Coordinar con los municipios y universidades públicas el uso exclusivo de los establecimientos del Sistema de Salud público para la formación adecuada de los recursos humanos, en el marco del respeto prioritario del derecho a las personas.
- f) Planificar la estructuración de redes de salud funcionales y de calidad, en coordinación con las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originario campesinas en el marco de la Política Nacional de la Salud Familiar Comunitaria Intercultural.
- g) Establecer mecanismos de cooperación y cofinanciamiento en, coordinación con los

gobiernos municipales e indígena originario campesinos, para garantizar la provisión de todos los servicios de salud en el departamento.

h) Acreditar los servicios de salud dentro del departamento de acuerdo a la norma del nivel central del Estado.

i) Ejecutar los programas epidemiológicos en coordinación con el nivel central del Estado y municipal del sector.

j) Elaborar y ejecutar programas y proyectos departamentales de promoción de salud y prevención de enfermedades en el marco de la política de salud.

k) Monitorear, supervisar y evaluar el desempeño de los directores, equipo de salud, personal médico y administrativo del departamento en coordinación y concurrencia con el municipio.

l) Apoyar y promover la implementación de las instancias departamentales de participación y control social en salud y de análisis intersectorial.

ll) Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos necesarios para el Sistema Único de Salud en conformidad a la ley que lo regula.

m) Informar al ente rector nacional del sector salud y las otras entidades territoriales autónomas sobre todo lo que requiera el Sistema Único de Información en salud y recibir la información que requieran.

n) Cofinanciar políticas, planes, programas y proyectos de salud en coordinación con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en el departamento.

ñ) Ejercer control en el funcionamiento y atención con calidad de todos los servicios públicos, privados, sin fines de lucro, seguridad social, y prácticas relacionadas con la salud con la aplicación de normas nacionales.

o) Ejercer control en coordinación con los gobiernos autónomos municipales del expendio y uso de productos farmacéuticos, químicos o físicos relacionados con la salud.

p) Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario del personal y poblaciones de riesgo en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva, en coordinación y concurrencia con los gobiernos municipales.

q) Vigilar y monitorear las imágenes, contenidos y mensajes que afecten la salud mental de niños, adolescentes y público en general, emitidos por medios masivos de comunicación, asimismo las emisiones sonoras en general.

2. Gobiernos municipales autónomos:

a) Formular y ejecutar participativamente el Plan Municipal de Salud y su incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal.

b) Implementar el Sistema Único de Salud en su jurisdicción, en el marco de sus competencias.

c) Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud de primer y segundo nivel de atención organizados en la Red Municipal de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.

d) Crear la instancia máxima de gestión local de la salud incluyendo a las autoridades municipales, representantes del sector de salud y las representaciones sociales del municipio.

e) Ejecutar el componente de atención de salud haciendo énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en las comunidades urbanas y rurales.

f) Dotar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del primer y segundo nivel

municipal para el funcionamiento del Sistema Único de Salud.

g) Dotar a los establecimientos de salud del primer y segundo nivel de su jurisdicción: servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.

h) Ejecutar los programas nacionales de protección social en su jurisdicción territorial.

i) Proporcionar información al Sistema Único de Información en Salud y recibir la información que requieran, a través de la instancia departamental en salud.

j) Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva en concordancia y concurrencia con la instancia departamental de salud.

3. Gobiernos indígena originario campesinos autónomos:

a) Formular y aprobar planes locales de salud de su jurisdicción, priorizando la promoción de la salud y la prevención de enfermedades y riesgos, en el marco de la Constitución Política del Estado y la Política Nacional de Salud.

b) Promover la gestión participativa de los pueblos indígena originario campesinos en el marco de la Salud Familiar Comunitaria Intercultural”.

Refieren los accionantes que el art. 81 de la LMAD, establece que la definición de las políticas del sistema de salud es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, pero al no figurar en el listado del art. 299.I como competencias compartidas, no es materia de legislación básica y menos de la ley marco. Pero sí es una competencia concurrente en lo referido a la gestión del sistema de salud (art. 299.II.2 de la CPE), pero cuya regulación tampoco corresponde a la ley marco ni a la legislación básica, como está establecido en los arts. 271 y 297.I.4 de la CPE, sino a una ley ordinaria. Sostienen que tal como se encuentra redactada esta materia en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, deja muy poco margen a las entidades territoriales autónomas para que puedan reglamentar y ejecutar para la gestión del sistema, además la Constitución se refiere a formular políticas, no a regular el sistema de salud.

Para el análisis de la disposición legal cuestionada corresponde señalar que el art. 298.II.17 de la CPE, señala que es competencia exclusiva del nivel central del Estado las “Políticas del sistema de educación y salud”, por su parte el art. 299.II.2 de la Ley Fundamental, señala que es competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas la “Gestión del sistema de salud y educación”.

En este contexto, se debe recordar que sobre una competencia exclusiva un nivel de gobierno ejerce la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y sobre una competencia concurrente la facultad legislativa es ejercida únicamente por el nivel central del Estado en tanto que la facultad reglamentaria y ejecutiva se ejerce simultáneamente con las entidades territoriales autónomas.

En ambas competencias, el nivel de gobierno facultado a emitir la legislación es el nivel

central del Estado. De la misma manera, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha sido encargada por mandato constitucional a la Asamblea Legislativa Plurinacional, por lo que en ambos casos la fuente legislativa facultada para legislar es el órgano deliberativo del nivel central del Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional).

En este sentido, no existe ninguna contravención a la Constitución Política del Estado cuando la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece los alcances competenciales sobre el sector salud en forma previa a la legislación sectorial que vaya a emitir el nivel central del Estado para regular el precitado sector.

El argumento de la parte impetrante referente a que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una ley básica no corresponde al derecho constitucional boliviano, pues la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no es una ley básica, ya que el mandato constitucional señala a la ley básica como una norma que únicamente regula las competencias compartidas, por su parte el mandato constitucional señala que la ley cualificada para normar las autonomías y la descentralización es una ley marco. La Constitución hace una distinción expresa entre ley marco y ley básica, estableciéndolas para fines distintos, por lo tanto la naturaleza de las mismas es diferente.

En referencia a la fundamentación de la parte impetrante respecto de que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización deja muy poco margen a las entidades territoriales autónomas para reglamentar y ejecutar la gestión del sistema de salud, se debe señalar que los alcances establecidos inicialmente en el la Ley Marco de Autonomías y Descentralización son entendidos como alcances mínimos y orientadores que deben ser ampliados y desarrollados en la ley sectorial, por lo que no debe entenderse a los alcances de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como preceptos que limitan y restringen, sino que únicamente orientan.

Con esos antecedentes se realiza un análisis del sector, y los parámetros en los que es contemplado por la Constitución Política del Estado:

La salud como un derecho Fundamental constitucional

El art. 18.I de la CPE, señala: “Todas las personas tienen derecho a la salud”. El párrafo II del mismo artículo dice que: “El Estado garantizará la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna”. Finalmente el párrafo III señala que: “el sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno”.

Por su parte, el art. 35.I de la CPE, señala: “El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud”. “II. El

sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

A su vez, el art. 37 del texto constitucional establece la obligación indeclinable del Estado de “garantizar y sostener el derecho a la salud, que se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera. Se priorizará la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades”.

El art. 38.II de la CPE, determina que: “Los servicios de salud serán prestados de manera ininterrumpida”.

En relación a la política fiscal, art. 321.II de la CPE, establece que: “Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo”.

De las normas constitucionales citadas se concluye que la salud es un derecho fundamental que tiene como garante al Estado en todos sus niveles, por tanto, el art. 81 de la LMAD, contrariamente a lo expuesto por la parte impetrante, inicialmente y en el marco de los alcances competenciales, distribuye responsabilidades a los gobiernos autónomos departamentales, a los gobiernos autónomos municipales y a las autonomías indígena originaria campesinas para garantizar junto al nivel central del Estado este derecho fundamental constitucional.

La salud de acuerdo a la distribución competencial constitucional

Es la propia Constitución la que distribuye las competencias de manera diferenciada a los niveles de gobierno para materializar el derecho fundamental a la salud, señalando que la “política del sistema de educación y salud” es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, en tanto que la “gestión del sistema de salud y educación” es una competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. En ese marco, el art. 81 de la LMAD, realiza los alcances competenciales del sector salud:

a. En el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas del sistema de educación y salud” y la competencia concurrente “Gestión del sistema de salud y educación”, el art. 81.I.1 de la LMAD, señala que el nivel central del Estado será titular de elaborar la política nacional de salud y las normas nacionales que regulen el funcionamiento de todos los sectores, ámbitos, y prácticas relacionadas con la salud, rectoría del sector, sistema único de salud, seguro único de salud, recursos humanos, política salarial, sueldos y beneficios del personal dependiente del sistema único de salud.

Al respecto la presente Sentencia Constitucional Plurinacional no realiza un análisis in extenso de cada uno de los alcances, en el marco de la presunción que estos son preceptos mínimos que no limitan competencias ni facultades, y que tienen como marco lo establecido en el art. 297 de la CPE. Por lo tanto, estos alcances deberán ser complementados en la ley

del sector, y es la ley del sector la norma que deberá resguardar de no incurrir en conflicto competencial ni monopolizar el ejercicio de la competencia concurrente de “Gestión del sistema de salud y educación”.

b. En el marco de la competencia compartida entre el nivel central del Estado y las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas, prevista en el art. 304.II.3 de la CPE: “Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley”. El art. 81.II inc. a) de la LMAD, señala que el nivel central del Estado es titular de establecer la norma básica sobre la propiedad y los derechos intelectuales referentes a la competencia, y garantizar la recuperación de la medicina tradicional. Por su parte el mismo artículo señala que las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas son titulares del resguardo, registro de la propiedad intelectual, investigación, práctica, promoción de información y fomentar la recuperación de medicina tradicional, recursos genéticos y germoplasma.

En este contexto, es preciso señalar que al tratarse de una competencia compartida entre el nivel central del Estado y las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas. El nivel central del Estado sobre una competencia compartida únicamente tiene la facultad de emitir la legislación básica, por lo que el alcance establecido en esta materia se circunscribe únicamente a la legislación, quedando exento el nivel central del Estado de la reglamentación y ejecución de este alcance competencial de acuerdo al art. 297.I.4 de la CPE.

Por su parte, el mismo artículo señala que las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas son titulares del resguardo, registro de la propiedad intelectual, investigación, práctica, promoción de información y fomentar la recuperación de medicina tradicional, recursos genéticos y germoplasma. En el entendido que los alcances competenciales son preceptos orientadores y mínimos, se debe señalar que a pesar de que la redacción, en algún caso, circunscribe la actuación de la Autonomías Indígena Originaria Campesina únicamente a la facultad ejecutiva, se presume que este precepto se enmarca en el art. 297.I.4 de la CPE, que establece que las entidades territoriales autónomas reglamentan y ejecutan la competencia compartida en el marco de la legislación de desarrollo, por lo que para ejecutar previamente deberá legislar (ley de desarrollo) y reglamentar la competencia. Es importante recordar que la legislación de desarrollo debe sujetarse a la ley básica, por lo que si no existe ley básica, no puede emitirse ley de desarrollo.

En el marco de la competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas “Gestión del sistema de salud y educación”. El art. 81.III de la LMAD, señala que los gobiernos autónomos departamentales serán titulares de la reglamentación y ejecución del plan departamental de salud, rectoría departamental de la salud, establecimientos de tercer nivel, formación de recursos humanos en los establecimientos de tercer nivel, redes de salud funcionales, acreditación de servicios de salud, promoción salud y prevención de enfermedades, evaluación de equipos y recursos humanos, etc. El mismo art. 81.III de la LMAD señala que los gobiernos autónomos municipales serán titulares de la reglamentación y ejecución del plan municipal de salud.

establecimientos de primer y segundo nivel, instancia máxima de gestión local de salud, ejecución de programas nacionales de protección social, etc. Por último el art. 81.III de la LMAD señala que las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas son titulares de la reglamentación y ejecución de los planes locales de salud, y la promoción de la gestión participativa de los pueblos indígena originario campesinos en el marco de la salud familiar comunitaria intercultural.

Al respecto se debe señalar que la constitucionalidad de los alcances competenciales, como se señaló en los puntos anteriores, se enmarca en la presunción de su carácter orientador y mínimo, por lo que en primera instancia el art. 81.III de la LMAD, contempla responsabilidades considerables para las entidades territoriales autónomas, que posteriormente la ley del sector podrá ampliar y desarrollar de manera in extensa. Sin embargo, se debe aclarar que a pesar de que en algunos casos los alcances competenciales sobre competencias concurrentes, establecen un mandato que aparentemente circunscribe a las entidades territoriales autónomas a ejercer sólo la facultad ejecutiva, no implica que la entidades territoriales autónomas quede exenta definitivamente de la facultad reglamentaria, sino que en el entendido que los alcances competenciales son preceptos mínimos se enmarcan en lo establecido en el art. 297.I.3 de la CPE.

De lo descrito se verifica que las materias sobre las cuales se ha distribuido responsabilidades en el marco de la competencia de “Gestión del sistema de salud y educación” no son descartables, e inicialmente ya hace partícipes de la administración de los establecimientos de tercer nivel a los gobiernos autónomos departamentales y de los establecimientos de segundo y primer nivel a los gobiernos autónomos municipales, en el marco del sistema único de salud.

En este marco la ley del sector que legisle la competencia concurrente de gestión del sistema de salud, podrá profundizar la distribución de responsabilidades realizada de manera inicial por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y de ninguna manera restringirla. Sin embargo, la legislación del nivel central del Estado deberá establecer claramente lo que normará como parte de las políticas del sistema de salud y aquello que normará como parte de la gestión del sistema de salud, por lo que bajo estos supuestos, no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.21.Sobre el art. 82 de la LMAD

“Artículo 82 (Hábitat y vivienda).

De acuerdo a la competencia del Numeral 36 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y aprobar el régimen del hábitat y la vivienda, cuyos alcances serán especificados en la norma del nivel central del Estado, sin perjuicio de la competencia municipal.



2. Formular y aprobar políticas generales del hábitat y la vivienda, incluyendo gestión territorial y acceso al suelo, el financiamiento, la gestión social integral, las tecnologías constructivas y otros relevantes, supervisando su debida incorporación y cumplimiento en las entidades territoriales autónomas, sin perjuicio de la competencia municipal.
3. Aprobar la política de servicios básicos relacionada al régimen de hábitat y vivienda y supervisar su cumplimiento con la participación de la instancia correspondiente del nivel central del Estado.

II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 15 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se desarrollan las competencias de la siguiente manera:

1. Nivel central del Estado:

- a) Establecer las normas pertinentes en aspectos y temáticas habitacionales en la formulación de la planificación territorial en coordinación con la entidad competente.
- b) En el marco de la política general de vivienda establecer los parámetros técnicos de equipamientos y espacios públicos según escalas territoriales y supervisar su aplicación en coordinación con las respectivas entidades territoriales autónomas, sin perjuicio de la competencia municipal.
- c) Diseñar y ejecutar proyectos habitacionales piloto de interés social, conjuntamente con las unidades territoriales autónomas.
- d) Establecer normas para la gestión de riesgos en temáticas habitacionales.
- e) En el marco del régimen y las políticas aprobadas se apoyará la planificación habitacional de las regiones metropolitanas.

2. Gobiernos departamentales autónomos:

- a) Formular y ejecutar políticas departamentales del hábitat y la vivienda, complementando las políticas nacionales de gestión territorial y acceso al suelo, financiamiento, tecnologías constructivas y otros aspectos necesarios.
- b) Desarrollar las normas técnicas constructivas nacionales según las condiciones de su jurisdicción.
- c) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas.

3. Gobiernos municipales autónomos:

- a) Formular y aprobar políticas municipales de financiamiento de la vivienda.
- b) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por el nivel central del Estado.

III. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 15 del Parágrafo II del Artículo 299 y la competencia exclusiva del Numeral 16 del Artículo 304 Parágrafo I de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos tendrán las siguientes competencias:

- a) Políticas de vivienda y urbanismo conforme a sus prácticas culturales y a las políticas

definidas en el nivel central del Estado.

b) Programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por los niveles: central del Estado y departamental.

IV. En el marco de la competencia del Numeral 10 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda. El nivel central del Estado establecerá programas de apoyo técnico para el levantamiento de catastros municipales de forma supletoria y sin perjuicio de la competencia municipal.

V. En el marco de la competencia del Numeral 29 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción.
2. Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción.

Los accionantes alegan que esta disposición legal, en lugar de establecer las políticas de vivienda como establece la Constitución, diseña y aprueba un régimen del hábitat y vivienda., siendo que las políticas generales de vivienda es una competencia exclusiva del Estado no es una competencia compartida, por lo tanto, en criterio de los accionantes, no es sujeto de legislación básica ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. También refieren que las políticas generales de vivienda es una competencia exclusiva del Estado no es una competencia compartida, por lo tanto no es sujeto de legislación básica ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el marco del constitucionalismo boliviano tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, puesto que la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas, y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene el mandato constitucional para ser la norma cualificada que regule materia autonómica y de descentralización, razón por la cual se constituyen dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza.

El art. 82 de la LMAD, regula el sector hábitat y vivienda, que tiene relación directa con la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda” y la competencia concurrente “vivienda y vivienda social”, competencias sobre las cuales es el nivel central del Estado el titular de la facultad legislativa, por tanto al ser el órgano legislativo de este nivel de gobierno el facultado para emitir la legislación de ambas competencias al igual que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, no existe vulneración a la Constitución Política del Estado ni vicio en el órgano de emisión de la norma.

Con estos antecedentes se puede realizar el siguiente análisis:

#### La vivienda como un derecho fundamental constitucional

El art. 19.I de la CPE, establece que:

“I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.

II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural”.

El mandato constitucional señala que el Estado en todos sus niveles de gobierno es responsable de garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda, y es en el marco de ese mandato que el art. 82 de la LMAD, señala responsabilidades para que los gobiernos autónomos departamentales, los gobiernos autónomos municipales y las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas conjuntamente con el nivel central del Estado garanticen este derecho fundamental.

#### La vivienda de acuerdo a la distribución competencial constitucional

El art. 298.II.36 de la CPE, establece que es competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda”, mientras que el art. 299.II.15 de la Norma Fundamental establece como competencia concurrente a “vivienda y vivienda social”.

Es así que sobre la competencia de “políticas generales de vivienda” el nivel central del Estado es el nivel de gobierno titular para ejercer la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y sobre la competencia de “vivienda y vivienda social” la facultad legislativa es ejercida únicamente por el nivel central del Estado en tanto que la facultad reglamentaria y ejecutiva se ejerce simultáneamente con las entidades territoriales autónomas.

Sin embargo, ambas competencias pueden relacionarse con competencias exclusivas principalmente de los gobiernos autónomos municipales, como:

- “Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas”.
- “Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los gobiernos municipales”.
- “Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal dentro de su jurisdicción territorial”.

· “Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos”.

Por esta razón la redacción del art. 82.I de la LMAD, de acuerdo a las políticas generales de vivienda, ha cuidado de establecer los alcances competenciales para el nivel central del Estado, en el marco del respeto de las competencias municipales. Por la misma razón, la legislación sectorial que desprenda de las políticas generales de vivienda como de vivienda y vivienda social tendrán que considerar los límites establecidos por la distribución competencial de la Constitución Política del Estado.

En ese contexto el art. 82 de la LMAD, establece los alcances competenciales del sector hábitat y vivienda:

En el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda”, el art. 82.I de la LMAD, señala como titular al nivel central del Estado del régimen de hábitat y vivienda, políticas generales, y servicios básicos relacionados con el régimen de hábitat y vivienda. Señalando cuidadosamente que ello se realizará respetando las competencias exclusivas de los municipios.

Al respecto se debe señalar que existen sectores y materias que pueden estar contemplados en diferentes tipos de competencias asignadas a diferentes niveles de gobiernos, el Tribunal Constitucional Plurinacional es la instancia que realizará la delimitación material de la competencia cuando corresponda, pero a la hora de legislar los órganos deliberativos emisores de la ley deben tener cuidado de no invadir la competencia de otros niveles de gobierno. En el presente caso, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización señala los alcances de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas generales de vivienda” cuidando de no invadir a las competencias exclusivas municipales, por lo que no altera el orden constitucional.

De acuerdo a la competencia concurrente de “vivienda y vivienda social”, el art. 82.II de la LMAD, distribuye responsabilidades a los gobiernos autónomos departamentales y a los gobiernos autónomos municipales garantizando que éstos ejerzan las facultades reglamentaria y ejecutiva en cuanto a políticas, normas técnicas, programas y proyectos, los que deberán ser ampliados y especificados en la ley sectorial.

Al respecto se debe señalar que la constitucionalidad de los alcances competenciales del sector de hábitat y vivienda, se enmarca en la presunción de su carácter orientador y mínimo, por lo que el art. 82.II de la LMAD, no debe ser entendido como un precepto limitador de restricción, sino que deja la posibilidad a la legislación sectorial que posteriormente desarrolle de manera más amplia el sector en cuestión. Sin embargo, se debe aclarar, que a pesar de que algunos alcances competenciales de competencias concurrentes establecen un mandato que aparentemente circunscribe a las entidades territoriales autónomas a ejercer sólo la facultad ejecutiva o en su defecto sólo la facultad reglamentaria, no implica que la entidades territoriales autónomas quede exenta definitivamente del ejercicio de una de estas facultades. Será en su caso la legislación sectorial que deba complementar estos alcances en

el marco del mandato del art. 297.I.3 de la CPE.

En el marco de la competencia concurrente “vivienda y vivienda social” y la competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción”, el art. 82.III de la LMAD, señala que es titularidad de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas las políticas de vivienda y urbanismo de acuerdo a sus prácticas culturales, y programas y proyectos de construcción de viviendas.

Al respecto se debe señalar que en el marco de la competencia concurrente, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización podría establecer el presente alcance competencial pero no en el marco de la competencia exclusiva de la Autonomía Indígena Originaria Campesina, aunque ambas competencias se encuentren estrechamente relacionadas se debe resguardar de cuidar los límites competenciales de una con otra. Por ello, sobre la competencia exclusiva de la Autonomías Indígena Originaria Campesina la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe realizar ninguna regulación, pues el nivel central del Estado no está facultado para legislar sobre dicha competencia.

Con relación a lo previsto en el art. 82.IV, esta disposición contempla una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales: “Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los gobiernos municipales” (art. 302.I.10 de la CPE) (las negrillas y subrayado son agregadas).

Sobre este aspecto, es necesario determinar que si bien es cierto que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe normar una competencia exclusiva de una entidad territorial autónoma, pues la instancia que está facultada para emitir legislación respecto de esta competencia son los concejos municipales y no la Asamblea Legislativa Plurinacional de acuerdo al art. 297.I.2 de la CPE. Sin embargo, esta competencia exclusiva municipal tiene un carácter especial, en sentido que su ejercicio se encuentra condicionado a unos preceptos técnicos los cuales son establecidos por el nivel central del Estado en el marco de su competencia exclusiva “Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial” (art. 298.II.33 CPE) (las negrillas son nuestras).

En este contexto, una de las cuestiones más delicadas del ámbito competencial radica en establecer los límites de aquellas competencias que tienen como eje neurálgico las políticas de un sector, pues la política puede desarrollarse no sólo a través de normativa, sino también a través de planes, programas, parámetros y reglas técnicas entre otras cosas, por ello cuando un nivel de gobierno tiene como competencia “la política” de un sector, esta competencia puede ser comprendida en una dimensión amplia.

Por ello, esta competencia exclusiva municipal puede ser establecida en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en el entendido de que el art. 82.IV de la LMAD, únicamente esclarece que se utilizarán las reglas y parámetros técnicos del nivel central del Estado únicamente cuando corresponda, dando margen a los municipios a desarrollar y aplicar sus propios parámetros técnicos.

Finalmente, el art. 82.V de la LMAD, señala los alcances de la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales: “desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos” (art. 302.I.29 de la CPE), estableciendo que los gobiernos municipales tienen como competencia exclusiva: “1. Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción, y 2. Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamiento urbanos en su jurisdicción”.

Del texto referido, si bien no se advierte ningún tipo de intromisión sobre la competencia exclusiva municipal; sin embargo, el nivel central del Estado a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debió haber legislado una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno, en consecuencia, resulta contraria a lo previsto en los arts. 297.I.2 y 302.I.29 de la CPE.

Corresponde aclarar que la inconstitucionalidad del art. 82.V de la LMAD procede no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría el art. 297.I.2 y el art. 302.I.29 de la CPE.

#### II.5.22.Sobre el art. 83 de la LMAD

##### Artículo 83 (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).

I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

Nivel central del Estado:

- a) Formular y aprobar el régimen y las políticas, planes y programas de servicios básicos del país; incluyendo dicho régimen el sistema de regulación y planificación del servicio, políticas y programas relativos a la inversión y la asistencia técnica.
- b) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de alcantarillado sanitario con la participación de los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.

II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 9 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado y en el marco de la delegación de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, se desarrollan las competencias de la siguiente manera:

Nivel central del Estado:

- a) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de agua potable y alcantarillado

de manera concurrente con los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.

## 2. Gobiernos departamentales autónomos:

- a) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente planes y proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado, los gobiernos municipales e indígena originario campesinos que correspondan, pudiendo delegar su operación y mantenimiento a los operadores correspondientes, una vez concluidas las obras. Toda intervención del gobierno departamental debe coordinarse con el municipio o autonomía indígena originaria campesina beneficiaria.
- b) Coadyuvar con el nivel central del Estado en la asistencia técnica y planificación sobre los servicios básicos de agua potable y alcantarillado.

## 3. Gobiernos municipales autónomos:

- a) Ejecutar programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, conforme a la Constitución Política del Estado, en el marco del régimen hídrico y de sus servicios, y las políticas establecidas por el nivel central del Estado.
- b) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua potable en el marco de sus competencias, y cuando corresponda de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y los otros niveles autonómicos; así como coadyuvar en la asistencia técnica y planificación. Concluidos los proyectos podrán ser transferidos al operador del servicio.
- c) Proveer los servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro conforme a la Constitución Política del Estado y en el marco de las políticas establecidas en el nivel central del Estado.
- d) Aprobar las tasas de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, cuando estos presten el servicio de forma directa.

## Gobiernos indígena originario campesinos autónomos:

- a) Los gobiernos indígena originario campesinos, en el ámbito de su jurisdicción, podrán ejecutar las competencias municipales.

III. De acuerdo al Artículo 20 de la Constitución Política del Estado y la competencia del Numeral 40 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de las tasas sobre la misma.

IV. Los gobiernos departamentales tienen la competencia de elaborar, financiar y ejecutar proyectos de alcantarillado sanitario en calidad de delegación o transferencia de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado”.

Alegan los accionantes que las políticas de servicios básicos, es una competencia exclusiva

del Estado, no una competencia compartida por lo que no es sujeto de legislación básica, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Asimismo, los proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos es una competencia concurrente, por lo que la Constitución excluye la regulación unilateral de esta materia como lo hace la citada Ley, pues la Constitución, en el art. 298.II.30, sólo faculta al Estado al establecimiento de las políticas de servicios básicos y no la regulación general para todas las entidades territoriales autónomas.

Respecto a esta alegación realizada por los accionantes, es conveniente determinar que el art. 298.II.30 de la CPE, señala como competencia exclusiva del nivel central del Estado las “Políticas de servicios básicos”. Por su parte el art. 299.II.9 de la misma norma señala que es competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas los “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”.

Es a partir de estas dos competencias sobre las cuales el nivel central del Estado tiene facultad legislativa y sobre las que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización determina los alcances competenciales en el sector de agua potable y alcantarillado, por lo que al ser en todos los casos el mismo nivel de gobierno el titular de la legislación no tiene ninguna contrariedad constitucional ni conflicto competencial.

Con este precedente se realiza el siguiente análisis:

#### El agua y los servicios básicos como derecho fundamental constitucional

La Constitución Política del Estado al respecto señala en su art. 20.I “Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social; y, III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen en derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registro, conforme a la ley” (las negrillas y subrayado agregadas).

El artículo descrito establece directrices importantes: i) Es el Estado a través de todos los niveles de gobierno el garante de estos derechos, por lo tanto existe una corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno sobre los precitados derechos fundamentales; ii) La prohibición de la privatización del acceso al agua y alcantarillado; y, iii) La reserva de ley correspondiente al nivel central del Estado que regulará el sector.

Por otro lado, la Constitución Política del Estado en su art. 374, señala el siguiente mandato



imperativo respecto a este sector:

“I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos.

II. El estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.

III. Las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras son prioritarias para el Estado, que deberá garantizar su conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral; son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

En el marco de estos mandatos constitucionales, el art. 83 de la LMAD, distribuye inicialmente ciertas responsabilidades sobre la competencia concurrente de “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos” al nivel central del Estado, a los gobiernos autónomos departamentales, a los gobiernos autónomos municipales y a las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas. La distribución inicial realizada antes que la legislación del sector sea emitida, no contradice el orden constitucional; por el contrario, cumple con el mandato constitucional de corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno establecido en el art. 20 de la CPE. Posteriormente, será la ley sectorial emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional la que complemente la legislación sobre esta competencia en correspondencia con la tipología competencial prevista en la Constitución y distribuya las responsabilidades que corresponda.

El agua y los servicios básicos de acuerdo a la distribución competencial constitucional.

Si bien se determinó que el art. 83 tiene como base las competencias “Políticas de servicios básicos” y “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”, también se debe señalar que los gobiernos autónomos municipales cuentan con la competencia exclusiva “Servicios básicos como aprobación de tasas que correspondan en su jurisdicción” (art. 302.I.40). Este aspecto, debe ser tomado en cuenta al momento de establecer los alcances competenciales tanto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como en la ley sectorial que emita el nivel central del Estado, evitando se incurra en una invasión de la competencia municipal.

En este orden de ideas, el art. 83.I. de la LMAD, señala que en el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas de servicios básicos”, este nivel de gobierno será titular del régimen y políticas de servicios básicos del país, y de la elaboración, financiación y ejecución subsidiaria de proyectos de alcantarillado sanitario con las entidades territoriales autónomas. Al respecto se debe señalar que la subsidiaridad es un principio que

rige la organización territorial y a las entidades territoriales autónomas, por lo que el art. 83.I de la LMAD, no es contrario al texto constitucional.

El art. 83.II de la LMAD, distribuye las responsabilidades reglamentarias y ejecutivas en el marco de la competencia concurrente “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”, pero además de ello contempla una delegación de la facultad reglamentaria y ejecutiva de la competencia exclusiva “políticas de servicios básicos”.

Esta última disposición podría ser observable en sentido que la LMAD estaría realizando una delegación competencial de facto sin un previo acuerdo intergubernativo como contempla el espíritu del art. 75 de la misma norma. Sin embargo, este párrafo se entiende como constitucional en el marco de la distribución de responsabilidades sobre la competencia concurrente.

En ese sentido, el art. 83.II de la LMAD, establece reiteradamente, que el nivel central de Estado elaborará, financiará y ejecutará de manera subsidiaria los proyectos de agua potable y alcantarillado. Los gobiernos autónomos departamentales, estarían facultados para elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de agua potable y alcantarillado en coordinación con los demás niveles de gobierno, y coadyuvar al nivel central del Estado en la asistencia técnica sobre los servicios básicos de agua potable y alcantarillado. Los gobiernos autónomos municipales, en el marco de esta competencia concurrente son los titulares de la ejecución de programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, su financiación, asistencia técnica, la provisión del servicio, las tasas sobre estos servicios, etc. Finalmente las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas en el marco del art. 303 de la CPE, que señala que estas autonomías asumen las competencias municipales, podrán ejercer esta competencia municipal de acuerdo al mandato constitucional.

Respecto a este artículo se debe insistir que los alcances competenciales sobre una competencia concurrente no deben entenderse como preceptos limitadores, prohibitivos y restrictivos, sino como preceptos de naturaleza orientadora y mínima que deja la posibilidad de desarrollar ampliamente la competencia en la ley o las leyes sectoriales. Sin embargo se debe aclarar, que a pesar de que algunos alcances competenciales de competencias concurrentes establecen un mandato que aparentemente circunscribe a las entidades territoriales autónomas a ejercer sólo la facultad ejecutiva o en su defecto sólo la facultad reglamentaria, no implica que la entidad territorial autónoma quede exenta definitivamente del ejercicio de una de estas facultades. Será en su caso la legislación sectorial que deba complementar estos alcances en el marco del mandato del art. 297.I.3 de la CPE.

En cuanto al art. 83.III de la LMAD, en el marco de los arts. 20 y 302.I.40 de la CPE señala que la competencia de “servicios básicos así como aprobación de las tasas que correspondan a su jurisdicción” la ejerce de manera exclusiva el gobierno municipal, por lo que se advierte, que este únicamente ratifica el mandato constitucional; sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debió legislar una competencia sobre la cual el titular

de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno. Aclarándose que la observación al art. 83.III. de la LMAD, procede no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría a los arts. 297.I.2 y 302.I.40 de la CPE.

Finalmente el art. 83.IV de la LMAD, contempla una delegación o transferencia de competencia a los gobiernos autónomos departamentales en el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas de servicios básicos”. Entonces, conforme se señaló precedentemente, no puede realizarse una transferencia o delegación de carácter obligatorio o de facto, en este sentido es necesario precisar que la transferencia o delegación de la competencia únicamente se perfeccionará con una ley de recepción del gobierno autónomo departamental que quiera ejercerla, en el marco del principio de voluntariedad previsto en el art. 75 de la LMAD.

#### II.5.23. Sobre el art. 84 de la LMAD

“Artículo 84. (EDUCACIÓN).

La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.

La ley especial en materia de educación regulará el desarrollo curricular descolonizador tomando en cuenta las características espirituales, territoriales, lingüísticas, culturales, sociales, económicas y políticas en cada entidad territorial autónoma.

Las relaciones y responsabilidades entre las entidades vinculadas al sector educación se sujetarán al marco legal vigente, anterior a la promulgación de la presente Ley, en tanto se promulgue la ley especial citada en los Parágrafos precedentes”.

Argumentan los accionantes que la “gestión del sistema de salud y educación” es una competencia concurrente y no una competencia compartida, por lo que no es sujeto de legislación básica ni materia de regulación por la Ley Marco.

Respecto a esta alegación realizada por los accionantes, es conveniente recordar que la Norma Suprema señala que es competencia exclusiva del nivel central del Estado la “política del sistema de educación y salud” (art. 298.II.17), en tanto que es competencia concurrente “la gestión del sistema de salud y educación” (art. 299.I.2).

En este contexto, el art. 84 no establece ningún alcance competencial en referencia al sector educación alegando que es un derecho fundamental y primera responsabilidad del Estado,

por el contrario, establece que la distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, que en el caso concreto es la Ley 070 de 20 de diciembre de 2010 denominada Ley Avelino Siñani, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.24. Sobre el art. 88 de la LMAD

“Artículo 88. (BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE).

De acuerdo a la competencia privativa Numeral 20 del Parágrafo I del Artículo 298 y la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene la competencia exclusiva de diseñar, aprobar y ejecutar el régimen general de gestión de biodiversidad y medio ambiente, en base a la competencia privativa de diseñar la política general que orienta al sector.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 19 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar y ejecutar el régimen de áreas protegidas, así como las políticas para la creación y administración de áreas protegidas en el país.
2. Administrar áreas protegidas de interés nacional en coordinación con las entidades territoriales autónomas y territorios indígena originario campesinos cuando corresponda.
3. Delegar y/o transferir a los gobiernos departamentales autónomos la administración de áreas protegidas que se encuentren en su jurisdicción y no sean administradas por los gobiernos municipales, autonomías indígena originario campesinas y el gobierno nacional, conforme a ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo II del Artículo 298, concordante con el Artículo 345 del Numeral 2 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar, reglamentar y ejecutar las políticas de gestión ambiental.
2. Elaborar, reglamentar y ejecutar los regímenes de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental.
3. Formular, aprobar y ejecutar la política de cambio climático del Estado Plurinacional, así como la normativa para su implementación.

De acuerdo a las competencias concurrentes 8 y 9 del Artículo 299 Parágrafo II de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias concurrentes de la siguiente manera:

1. Nivel central del Estado:
  - a) Formular el régimen y las políticas para el tratamiento de residuos sólidos, industriales y

tóxicos.

2. Gobiernos departamentales autónomos:

a) Reglamentar y ejecutar, en su jurisdicción, el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos aprobadas por el nivel central del Estado.

3. Gobiernos municipales autónomos:

a) Reglamentar y ejecutar el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos, en su jurisdicción.

V. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 1 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias concurrentes de la siguiente manera:

1. Nivel central del Estado:

a) Protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.

b) Implementar la política de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

2. Gobiernos departamentales autónomos:

a) 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.

3. Gobiernos municipales autónomos:

a) 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.

4. Gobiernos indígena originario campesinos autónomos:

a) Proteger y contribuir a la protección según sus normas y prácticas propias, el medio ambiente, la biodiversidad, los recursos forestales y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 4 Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá la competencia exclusiva de formular e implementar la política de protección, uso y aprovechamiento de los recursos genéticos en el territorio nacional.

De acuerdo al competencia exclusiva del Numeral 11, Parágrafo II del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de administrar áreas protegidas municipales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 304 de la

Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos tienen la competencia exclusiva de administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de las políticas y sistemas definidos por el nivel central del Estado.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 22, Parágrafo I del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos tienen las competencias exclusivas de:

1. Preservar el hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales.
2. Definir y ejecutar proyectos para la investigación y el aprovechamiento productivo de la biodiversidad, sus aplicaciones científicas y productos derivados, para su desarrollo integral”.

Los accionantes refieren que la “Política General de Biodiversidad” es una competencia privativa del Estado, a su vez, señalan que “los residuos industriales y tóxicos, más los proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos” al que hace mención el artículo, son competencias concurrentes y no compartidas, por lo que no son sujetos de regulación por legislación básica, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Para el análisis de la alegación realizada por los accionantes, corresponde señalar que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el caso del art. 88, establece los alcances competenciales de biodiversidad y medioambiente, a partir de competencias de tipo privativas y exclusivas del nivel central del Estado por un lado, y por otro de competencias concurrentes del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, tipos de competencia sobre las cuales es el nivel central del Estado el nivel de gobierno el facultado para emitir la legislación de la competencia. Por mandato del art. 271.II de la CPE es la Asamblea Legislativa Plurinacional el Órgano emisor de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por lo que no existe vulneración a la Constitución Política del Estado ni vicio en el Órgano de emisión de la norma, si la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula los alcances de las materias de las competencias mencionadas.

En ese contexto se realiza el siguiente análisis:

**El medio ambiente como derecho fundamental constitucional**

En primera instancia se debe señalar que el medioambiente se encuentra establecido en la Constitución como un derecho fundamental en el art. 33, que dice: “Las personas tienen derecho a un medioambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”.

El mismo modo el art. 34 de la CPE, señala que: “Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en

defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente”.

Por otra parte, la Ley Fundamental establece ciertos mandatos imperativos como los siguientes:

Art. 342 de la CPE, “Es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente”.

Art. 345 de la CPE, “Las políticas de gestión ambiental se basarán en:

1. La planificación y gestión participativas, con control social.
2. La aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente”.

El medio ambiente de acuerdo a la distribución competencial constitucional

Del art. 88 de la LMAD, se desprende de las siguientes competencias:

Competencia privativa “Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente” (art. 298.I.20 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Recursos naturales estratégicos, que comprendan minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogénicos y las fuentes de agua” (art. 298.II.4 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Régimen general de biodiversidad y medio ambiente” (art. 298.II.6 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado” (art. 298.II.19 CPE).

Competencia concurrente “Residuos industriales y tóxicos” (art.299.I.8 CPE).

Competencia concurrente “Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos” (art. 299.II.9 CPE).

Competencia concurrente “Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación” (art. 299.II.1 CPE).

Ahora bien, respecto las competencias privativas y exclusivas del nivel central del Estado, y

las competencias concurrentes, el titular de la facultad legislativa es el citado nivel de gobierno, al igual que es el titular de la legislación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, razón por la que no existe vicio en el órgano emisor de la ley y consecuentemente no altera ninguna disposición de la Constitución Política del Estado, por tanto, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización por su naturaleza complementaria de la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, es una ley reguladora del régimen autonómico, que por mandato constitucional del art 271 regula el Régimen de Autonomías y las bases de la organización territorial del Estado.

Por otro lado, el art. 88 de la LMAD, hace referencia al art. 345 de la CPE, que regula de manera primaria el sector, señalando que: “Las políticas de gestión ambiental se basarán en:

La planificación y gestión participativas, con control social.

La aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente.

3. La responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños medioambientales y su sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento de las normas de protección del medio ambiente”.

Por lo que todas las acciones relacionadas con medioambiente deberán regirse por lo señalado, sea acciones del nivel central del Estado o de las entidades territoriales autónomas en el marco de sus competencias.

Por otro lado, el art. 88.VI, VII y VIII de la LMAD, hace referencia a competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas tales como:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales para administrar “Áreas protegidas municipales en conformidad a los parámetros y condiciones establecidas para los Gobiernos Municipales” (art. 302.I.11 CPE).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado” (art. 304.I.7 CPE).

Competencias exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas” (art. 304.I.22 CPE).

Respecto a las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, los párrafos VI, VII y VIII del art. 88 de la LMAD, si bien ratifican lo establecido en la Constitución Política del Estado, incurrir en repetición innecesaria. Sin embargo, a pesar



que los párrafos citados no contemplan ningún tipo de intromisión sobre las competencias exclusivas municipales y de la Autonomías Indígena Originaria Campesina, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debió legislar una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno. La incompatibilidad de los párrafos VI, VII y VIII del art. 88 de la LMAD, procede no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del Órgano emisor de la legislación, que es contraria a los arts. 297.I.2, 302.I.11, 302.I.7 y 304.I.22 de la CPE.

#### II.5.25. Sobre el art. 92 de la LMAD

“Artículo 92. (DESARROLLO PRODUCTIVO).

I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 35, Párrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar políticas y estrategias nacionales de desarrollo productivo con la generación de empleo digno en el marco del Plan General de Desarrollo.
2. Formular políticas dirigidas a promover complejos productivos en todo el territorio nacional en base al modelo de economía plural.
3. Establecer políticas dirigidas a buscar el acceso a mercados nacionales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas entendiéndose éstas como micro, pequeña, mediana, gran empresa, industria, organizaciones económicas campesinas, asociaciones, organizaciones de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, organizaciones económico comunitarias y social cooperativas, precautelando el abastecimiento del mercado interno, promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
4. Elaborar aprobar y ejecutar políticas de desarrollo y promoción de la oferta exportable con valor agregado priorizando el apoyo a las unidades productivas reconocidas por la Constitución Política del Estado, garantizando el abastecimiento del mercado interno.
5. Estructurar y coordinar una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo.
6. Generar y aprobar políticas públicas para elevar la productividad y competitividad del sector productivo.
7. Formular, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de industrialización de la producción en el Estado Plurinacional.
8. Formular, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción en el Estado Plurinacional.
9. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial.
10. Regular el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial.
11. Formular, gestionar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva.

12. Crear y ejercer tuición en las empresas públicas del sector productivo, caracterizadas por responder al interés nacional, tener carácter estratégico y pudiendo situarse en cualquier lugar del Estado Plurinacional
13. Diseñar, implementar y ejecutar políticas de desarrollo y sostenibilidad de todas las unidades productivas en el marco de la economía plural.
14. Elaborar políticas y normas para participar, fiscalizar y regular los mercados, velando por la calidad de los servicios y productos.
15. Diseñar políticas sobre los mecanismos de apoyo administrativo, financiero, productivo y comercial a las unidades productivas en el marco de la economía plural.
16. Normar, administrar los registros públicos de comercio, empresas, exportaciones y protección de la propiedad intelectual.
17. Elaborar políticas orientadas a la protección de la industria nacional.
18. Elaborar políticas orientadas a la seguridad industrial.
19. Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación de calidad, metrología industrial y científica, y normalización técnica del sector industrial.
20. Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación en el marco del comercio justo, economía solidaria y producción ecológica.
21. Diseñar, implementar y ejecutar políticas para la aplicación de normas internacionales en el país.
22. Elaborar, implementar y ejecutar normativas para el sector industrial y de servicios.

II. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 31, Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Promoción del desarrollo productivo con la generación de empleo digno en concordancia con el Plan General de Desarrollo Productivo.
2. Promover complejos productivos en su jurisdicción en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.
3. Formulación de proyectos para el acceso a mercados departamentales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
4. Promover en coordinación con el nivel central del Estado una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo a nivel departamental.
5. Ejecutar políticas públicas a nivel departamental para elevar la productividad y competitividad del sector productivo en el marco de la economía plural y el plan de desarrollo productivo.
6. Formular y promover planes, programas y proyectos de industrialización de la producción a nivel departamental.
7. Formular, proponer y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción nacional a nivel departamental.
8. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial.
9. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y

tecnológica en materia productiva a nivel departamental.

III. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 21 del Parágrafo I en el Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo.
2. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.
3. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
4. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal.
5. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local.
6. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal.

IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 19, Parágrafo I del Artículo 304, y la competencia concurrente del Numeral 7, Parágrafo III del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos tienen las siguientes competencias:

1. Fomento de la recuperación de saberes y tecnologías ancestrales, orientadas a transformación y valor agregado.
2. Los gobiernos indígena originario campesinos resguardarán y registrarán sus derechos intelectuales colectivos.
3. Los gobiernos indígena originarios campesinos en el ámbito de su jurisdicción podrán ejecutar las competencias municipales.
4. Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo”.

Los accionantes manifiestan que la Constitución Política del Estado establece que: “las políticas generales de desarrollo productivo”, es una competencia exclusiva del Estado y, al no ser compartida, no es sujeta de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El art. 92 de la LMAD, establece los alcances competenciales del sector de desarrollo productivo, a partir de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas generales de desarrollo productivo”, aspecto que como se mencionó anteriormente no

presenta ningún tipo de vulneración o contrariedad a la norma constitucional, por ser el nivel central del Estado el facultado para emitir la legislación del sector al igual que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Sin embargo, este artículo establece los alcances de las competencias exclusivas de los niveles de gobierno subnacionales, cuestión que es observable por vicio en el órgano de emisión de la norma, que contraría lo previsto en el art. 292.I.2 de la CPE.

En ese contexto, el art. 92 de la LMAD, establece los alcances de las siguientes competencias:

El desarrollo productivo de acuerdo a la distribución competencial constitucional

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas generales de desarrollo productivo” (art. 298.II.35 CPE).

Sobre esta competencia el nivel central del Estado de manera anticipada a la ley sectorial regula los alcances de dicha competencia para el propio nivel central del Estado, por lo que no existe ningún inconveniente ni contravención a la Constitución Política del Estado.

Por otro lado, el art. 92 de la LMAD, establece el alcance de competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas como las siguientes:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario” (art. 300.I.31 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Proyectos de infraestructura productiva” (art.302.I.21 CPE).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Fomento y desarrollo de la vocación productiva” (art. 304.I.19 CPE).

Al respecto se debe establecer que independientemente de los alcances establecidos por el art. 92 de la LMAD, en el marco de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las precitadas competencias, por lo que los alcances establecidos en el art. 92.II, III, IV no conciernen a la LMAD. Se aclara que la incompatibilidad de los parágrafos II, III y IV del art. 92 de la LMAD, procede por el vicio del Órgano emisor de la legislación, que contraría a los arts. 297.I.2, art. 300.I.31, art. 302.I.21 y art.304.I.19 de la CPE.

Podría ser en todo caso, la ley sectorial que se emita sobre la competencia exclusiva del nivel central del Estado, la norma que deba establecer los alcances de las “políticas generales de desarrollo productivo” en relación con las competencias de las entidades territoriales autónomas sin entrar a legislar sobre estas últimas.

Los estatutos, cartas orgánicas o en su caso las leyes departamentales, leyes municipales y

las leyes indígenas son las normas llamadas a regular los alcances o el desarrollo de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, en el marco de las políticas generales de desarrollo productivo que emita el nivel central del Estado.

II.5.26.Sobre el art. 94 de la LMAD

“Artículo 94. (ORDENAMIENTO TERRITORIAL).

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 33, del Parágrafo II, Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

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

II. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 5, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, en coordinación con los municipios y las autonomías indígena originaria campesinas.
2. Diseñar y ejecutar, en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan Departamental de Uso de Suelos en coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.

III. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo I, Artículo 302, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
2. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.

IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 4 del Parágrafo I, Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y ejecutar, en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos de la entidad territorial indígena originario campesina, en coordinación con los gobiernos departamental y municipal.
2. 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”.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, pues la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma cualificada que regula materia autonómica y descentralización. Por tanto, la legislación básica y la ley marco, se constituyen en dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza constitucional.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el caso del art. 94, establece los alcances competenciales del ordenamiento territorial, a partir de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Política nacional de planificación territorial y Plan de ordenamiento territorial”, lo cual no presenta ningún tipo de vulneración o contrariedad a la norma constitucional. Sin embargo, este artículo establece los alcances de competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, cuestión que es observable por no sujetarse a lo previsto en el art. 292.I.2 de la CPE.

El art. 94.I de la LMAD, tiene las mismas características del anterior artículo en ese sentido desarrolla los alcances de las siguientes competencias:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial” (art. 298.II.33 CPE).

Sobre esta competencia el nivel central del Estado es el titular de la facultad legislativa razón por la cual, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización puede regular en forma previa a la ley sectorial los alcances de la competencia para el mismo nivel central del Estado, por lo que sobre esta disposición no se advierte la inconstitucionalidad denunciada.

Por otro lado, los párrafos II, III y IV del art. 94 de la LMAD, establece el alcance de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas referidas a lo siguiente:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “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” (art.

300.I.5 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas” (art. 302.I.6 CPE).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales (art. 304.I.4 CPE)”.

Al respecto se debe señalar, que el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las precitadas competencias, por lo que los alcances establecidos en los párrafos II, III y IV del art. 94 no corresponden a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Si bien estas competencias tienen un mismo eje neurálgico que es la planificación territorial y el mandato constitucional establece que todos los niveles de gobierno deben ejercer su competencia asignada de manera coordinada con los demás, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe establecer los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, menos cuando el mandato constitucional establece una clara delimitación de las mismas.

Por otro lado, la Constitución Política del Estado señala que todas las entidades territoriales autónomas deben coordinar al ejercer su competencia asignada, esa coordinación deberá llevarse adelante en el marco de las políticas nacionales que establezca el nivel central del Estado, por lo que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no podía desarrollar las competencias de las entidades territoriales autónomas en virtud a que la Constitución Política del Estado establece una clara distribución de las mismas, y que el nivel central del Estado no es el facultado para legislar sobre competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

En este orden de ideas, si bien estas competencias tienen un mismo eje neurálgico que es la planificación territorial y el mandato constitucional establece que todos los niveles de gobierno deben ejercer su competencia asignada de manera coordinada con los demás, debe ser la ley sectorial de políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial la que establezca los alcances de dicha competencia. El mandato constitucional en forma expresa señala que todos los niveles de gobiernos deben coordinar para ejercer sus competencias, esa coordinación deberá llevarse adelante en el marco de las políticas nacionales que establezca la ley sectorial del nivel central del Estado, por lo que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no tiene facultades para desarrollar las competencias de las entidades territoriales autónomas en virtud a que el nivel central del Estado no está facultado para legislar sobre las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas.

Consecuentemente, los párrafos II, III y IV del art. 94 de la LMAD, son incompatibles no por su contenido, pues los párrafos citados únicamente reiteran lo establecido en los arts. 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4 de la CPE; sino por el vicio del Órgano emisor de la legislación,

que contraría los arts. 297.I.2, 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4 de la CPE.

II.5.27.Sobre el art. 95 de la LMAD

“Artículo 95. (TURISMO).

I. De acuerdo a la competencia del Numeral 37 del Parágrafo II, Artículo 298, de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar las políticas generales y el régimen de turismo.
2. Elaborar e implementar el Plan Nacional de Turismo en coordinación con las entidades territoriales autónomas.
3. Promover y fomentar los emprendimientos de las comunidades indígena originario campesinas y organizaciones de la sociedad civil, para que desarrollen actividades turísticas en coordinación con las instancias correspondientes.
4. Establecer y desarrollar un sistema de categorización, registro y certificación de prestadores de servicios turísticos, definiendo mediante reglamentación expresa las responsabilidades de las entidades territoriales autónomas en la administración de dichos registros y la correspondiente certificación.
5. Establecer y desarrollar un sistema de información sobre la oferta turística nacional, la demanda y la calidad de actividades turísticas, definiendo mediante reglamentación expresa, las responsabilidades de las entidades territoriales autónomas en la administración e integración de la información correspondiente.
6. Formular, mantener y actualizar el catálogo turístico nacional en coordinación con las entidades territoriales autónomas.
7. Velar por la defensa de los derechos de los usuarios de servicios turísticos y de los prestadores de servicios legalmente establecidos.
8. Autorizar y supervisar a las operadoras de servicios turísticos, la operación de medios de transporte aéreo con fines turísticos, así como las operaciones de medios de transporte terrestre y fluvial cuyo alcance sea mayor a un departamento.

II. De acuerdo a la competencia del Numeral 20, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar e implementar el Plan Departamental de Turismo en coordinación con las entidades territoriales autónomas.
2. Establecer las políticas de turismo departamental en el marco de la política general de turismo.
3. Promoción de políticas del turismo departamental.
4. Promover y proteger el turismo comunitario.
5. Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos, con excepción de aquellos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución



municipal; preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.

6. Establecer y ejecutar programas y proyectos para emprendimientos turísticos comunitarios.
7. Velar por la defensa de los derechos de los usuarios de servicios turísticos y de los prestadores de servicios legalmente establecidos.
8. Autorizar y supervisar a las operadoras de servicios turísticos, la operación de medios de transporte aéreo con fines turísticos, así como las operaciones de medios de transporte terrestre y fluvial en el departamento.

III. De acuerdo a la competencia del Numeral 17, Parágrafo I, del Artículo 302, de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar e implementar el Plan Municipal de Turismo.
2. Formular políticas de turismo local.
3. Realizar inversiones en infraestructura pública de apoyo al turismo.
4. Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución municipal, preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.
5. Establecer y ejecutar programas y proyectos que promuevan emprendimientos turísticos comunitarios.

IV. De acuerdo a la competencia Numeral 11, Parágrafo I del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Formular y aprobar políticas de turismo destinadas a fomentar el desarrollo del turismo sostenible, competitivo en apego de la Ley de Medio Ambiente y Biodiversidad.
2. Elaborar y ejecutar programas y proyectos que contribuyan a facilitar emprendimientos comunitarios turísticos.
3. Diseñar, implementar y administrar en su jurisdicción servicios de asistencia al turista.
4. Supervisar y fiscalizar la operación de medios de transporte turístico”.

Los accionantes manifiestan que las “Políticas generales de turismo”, es competencia exclusiva del Estado; sin embargo, la Constitución no faculta al legislativo estatal para establecer el régimen de turismo como lo hace el art. 95 de la LMAD; por otra, el legislador Estatal, no puede adicionar ni integrar el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas como lo hace el artículo 95 de la LMAD, tarea propia de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas y de los estatutos autonómicos. Al no ser una competencia compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El turismo como mandato imperativo de la CPE

El art. 337 de la CPE, señala: “I. El turismo es una actividad económica estratégica que deberá desarrollarse de manera sustentable para lo que tomará en cuenta la riqueza de las culturas y el respeto al medio ambiente. II. El Estado promoverá y protegerá el turismo comunitario con el objetivo de beneficiar a las comunidades urbanas y rurales, y las naciones y pueblos indígena originario campesinos donde se desarrolle esta actividad”.

En ese sentido, todos los niveles de gobierno se encuentran conminados por este mandato constitucional para poder implementar las políticas de turismo en el marco de lo establecido en el art. 337 de la CPE.

El turismo de acuerdo a la distribución competencial constitucional

El art. 95 de la LMAD, desarrolla los alcances de las siguientes competencias:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas generales de turismo” (art. 298.II.37 CPE) (negritas agregadas).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Políticas de turismo departamental” (art. 300.I.20 CPE) (negritas agregadas).

Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales “Políticas de turismo local” (art. 302.I.17 CPE) (negritas agregadas).

Competencia exclusiva de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas “Políticas de Turismo” (art. 304.I.11 CPE) (negritas agregadas).

Como puede advertirse, la competencia de turismo tiene una característica diferente de las anteriores competencias, el mandato constitucional en la distribución de competencias es análogo para el nivel central del Estado y para los tres niveles de gobierno subnacionales, pues en el sector turismo la Constitución Política del Estado no realiza una delimitación clara de la competencia como en otras, pues atribuye “políticas de turismo” para todos los niveles de gobierno.

Ello podría generar gran confusión y conflicto en sentido que precisamente las competencias que contemplan “políticas” pueden ser entendidas y atendidas de manera muy amplia, esto se complica más cuando son varios niveles de gobierno que tienen asignada la competencia en torno a las políticas de algún sector.

Consiguientemente, si bien los anteriores análisis apuntaban a que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debe legislar o en su caso establecer los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas; sin embargo, en el caso del sector turismo, por las peculiaridades señaladas, podría entenderse su pertinencia, en sentido que la competencia del nivel central del Estado es la Política General del sector y es este el parámetro sobre el cual se deberán establecer las políticas departamentales, locales e

indígenas.

Por ello, en el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado, el desarrollo efectuado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en cuanto a los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, es compatible, siempre y cuando éstos sean únicamente entendidos como preceptos mínimos y orientadores sobre los cuales los gobiernos subnacionales pueden desarrollar sus políticas específicas. Los alcances de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas en el sector turismo, no deben ser considerados como preceptos restrictivos, sino como preceptos introductorios que deberán ser ampliados en los estatutos, cartas orgánicas o legislación departamental, municipal e indígena, en el marco de las políticas nacionales establecidas en la ley nacional del sector. Por tanto, los párrafos II, III y IV del art. 95 de la LMAD, resultan compatibles en el marco de las consideraciones señaladas.

#### II.5.28.Sobre el art. 96 de la LMAD

“Artículo 96. (TRANSPORTES).

I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 32, Párrafo II del Artículo 298, de la Constitución Política del Estado el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Formular y aprobar las políticas estatales, incluyendo las referidas a la infraestructura en todas las modalidades de transporte.
2. Proponer iniciativas normativas y ejercer y ejecutar mecanismos de financiamiento para proyectos en el sector.
3. Planificar, reglamentar y fiscalizar la aviación civil, y ejercer el control del espacio y tránsito aéreo, conforme a las políticas del Estado.
4. Regular el transporte de acuerdo al Plan General de Desarrollo, establecer los parámetros o estándares técnicos mínimos y referenciales del transporte.
5. Establecer los criterios de clasificación y clasificar los aeropuertos de todo el territorio nacional según tipo de tráfico.
6. Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte fluvial, lacustre y marítimo de integración nacional e internacional.
7. Ejercer competencias de control y fiscalización para los servicios de transportes de alcance interdepartamental e internacional
8. Regular las tarifas de transporte interdepartamental.
9. Participar en la determinación de políticas internacionales de transporte en los organismos internacionales que corresponda.

De acuerdo a las competencias exclusivas de los Números 9 y 10, Párrafo II del Artículo 298, de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar las carreteras, líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental.
2. Establecer los criterios de clasificación de la red fundamental, departamental vecinal y comunitaria y clasificar las carreteras de la red fundamental.
3. Concurrir con todos los niveles autonómicos en la construcción de caminos en sus jurisdicciones.
4. Establecer los criterios de clasificación y clasificar las líneas férreas de la red fundamental y vías férreas en los departamentos.
5. Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte por carretera y por ferrocarril de alcance interdepartamental e internacional de la red fundamental.

De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 9, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Aprobar políticas departamentales de transporte e infraestructura vial interprovincial e intermunicipal.
2. Planificar y promover el desarrollo del transporte interprovincial por carretera, ferrocarril, fluvial, y otros medios, en el departamento.
3. Ejercer competencias de control y fiscalización para los servicios de transportes de alcance interprovincial e intermunicipal.
4. Regular el servicio y las tarifas de transporte interprovincial e intermunicipal.

IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar las carreteras de la red departamental.
2. Clasificar las carreteras de la red departamental, vecinal y comunitaria en el departamento.
3. Apoyar en la planificación de obras de infraestructura de caminos en la jurisdicción de las autonomías indígena originaria campesinas del departamento.

V. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 8, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen la competencia exclusiva de construir y mantener líneas férreas, ferrocarriles y otros medios de la red departamental

VI. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 10, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen la competencia exclusiva de construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan el tráfico de alcance departamental.

VII. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral, 18 Parágrafo I del Artículo 302, de

la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar y desarrollar el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento del tránsito urbano.
2. Efectuar el registro del derecho propietario de los vehículos automotores legalmente importados, ensamblados o fabricados en el territorio nacional. Los gobiernos municipales remitirán al nivel central del Estado, la información necesaria en los medios y conforme a los parámetros técnicos determinados para el establecimiento de un registro centralizado, integrado y actualizado para todo el país.
3. Desarrollar, promover y difundir la educación vial con participación ciudadana.
4. Regular las tarifas de transporte en su área de jurisdicción, en el marco de las normas, políticas y parámetros fijados por el nivel central del Estado.
5. La competencia exclusiva municipal en transporte urbano, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano, se la ejercerá en lo que corresponda en coordinación con la Policía Boliviana.

VIII. De acuerdo a la competencia exclusiva Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 302, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de planificar, diseñar, construir, mantener y administrar los caminos vecinales, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda.

IX. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6, Parágrafo I del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
2. Construcción de caminos vecinales y comunales en concurrencia con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, según corresponda”.

Alegan los accionantes que los transportes en general, cuando alcanzan a más de un Departamento es una competencia exclusiva del Estado, pero el legislador estatal no puede “adicionar ni integrar” el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, como lo hace el artículo en análisis, que es tarea propia de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas y de los estatutos autonómicos, en consecuencia al no ser competencia compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, pues la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma cualificada que regula materia autonómica y descentralización. Por tanto, la legislación básica y la ley marco, constituyen dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza

constitucional.

El art. 96 de la LMAD, establece los alcances competenciales de varias competencias exclusivas del nivel central del Estado, lo cual no presenta ningún tipo de vulneración o contrariedad a la norma constitucional. Sin embargo, este artículo también establece los alcances de competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, cuestión que es observable por error en el órgano de emisión de la norma.

En ese sentido, se realiza el siguiente análisis del transporte de acuerdo a la distribución competencial:

El art. 96 de la LMAD, delimita las siguientes competencias del nivel central del Estado:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Transporte, terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento” (art. 298.II.32 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental” (art. 298.II.9 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental” (art. 298.II.10 CPE).

El nivel central del Estado es titular de la competencia y por tanto de la facultad legislativa, al igual que es el nivel central del Estado el titular de la legislación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por lo que no existe inconveniente ni contradicción con la Constitución Política del Estado, si la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece los alcances las competencias precitadas para el nivel central del Estado.

Por otro lado, desarrolla los alcances de las siguientes competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento” (art. 300.I.9 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste” (art. 300.I.7 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de las Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado” (art. 300.I.8 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales” (art. 300.I.10 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano” (art. 302.I.18 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales “Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígenas originario campesinos cuando corresponda” (art. 302.I.7 CPE).

Con el mismo criterio que en los casos anteriores, se debe señalar que la Constitución Política del Estado establece una clara delimitación competencial en el sector transporte, por lo que no es necesario establecer los alcances competenciales de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, en el entendido que son las entidades territoriales autónomas las únicas titulares de las citadas competencias y por tanto las únicas facultadas para ejercer la facultad legislativa sobre ellas.

Consecuentemente, los contenidos de los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX del art. 96 de la LMAD, si bien ratifican y reproducen lo establecido en la Constitución Política del Estado. Sin embargo, a pesar que los párrafos citados no contemplan ningún tipo de contradicción expresa con la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no tiene la facultad de legislar una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno, por lo tanto, se advierte incompatibilidad constitucional de los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX del art. 96 de la LMAD, no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría los artículos 297.I.2, 300.I.7, 300.I.8, 300.I.9, 300.I.10, 302.I.7, art. 302.I.18 de la CPE.

#### II.5.29.Sobre el art. 97 de la LMAD

“Artículo 97. (ENERGÍA). La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de energía y sus fuentes deberá ser regulada por una ley sectorial del nivel central del Estado, la cual definirá la política, planificación y régimen del sector. Dicha distribución se basará en el mandato a ley del Párrafo II del Artículo 378, la competencia exclusiva del Numeral 8, Párrafo II del Artículo 298, la competencia concurrente del Numeral 7, Párrafo II, del Artículo 299, las competencias exclusivas de los Números 6 y 16, Párrafo I del Artículo 300 de los gobiernos departamentales autónomos, la competencia exclusiva del Numeral 12, Párrafo I del Artículo 302 de los gobiernos municipales, y la competencia concurrente del Numeral 4, Párrafo III del Artículo 304, de la Constitución Política del Estado”.

Sobre la citada norma, los accionantes sostienen que la “política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado”, es una competencia exclusiva del Estado, al no ser competencia compartida no es sujeto de la legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Se recuerda que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, tiene una naturaleza diferente a la de una ley básica, pues la ley básica es una norma que regula de manera primaria las competencias compartidas y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es la norma cualificada que regula materia autonómica y descentralización. Por tanto, la legislación básica y la ley marco, se constituyen en dos tipos de normas con diferentes objetos de regulación y por tanto de diferente naturaleza constitucional.

Por otro lado, la Constitución realiza la siguiente asignación competencial en materia de energía, sobre las cuales el nivel central del Estado tiene la titularidad de la facultad legislativa:

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado” (art. 298.II.8 CPE).

Competencia exclusiva del nivel central del Estado “Políticas básicas de servicios básicos” (art. 298.II.30 CPE).

Competencias exclusivas del nivel central del Estado “Régimen general de recursos hídricos y sus servicios” (art. 298.II.5 CPE).

Competencia compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas “Electrificación urbana” (art.299.I.3 CPE).

Competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas “Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos” (art.299.II.7 CPE).

Competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las AIOCs “Sistema de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía en el marco de la política del Estado, al interior de sus jurisdicción” (art.304.III.4 CPE).

Por otro lado, la Constitución señala determinados mandatos imperativos respecto a este sector:

Art. 374 CPE:



“I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos.

II. El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.

III. Las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras son prioritarias para el Estado, que deberá garantizar su conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral; son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

Art. 378 CPE:

“I. Las diferentes formas de energía y sus fuentes constituyen un recurso estratégico, su acceso es un derecho fundamental y esencial para el desarrollo integral y social del país, y se regía por los principios de eficiencia, continuidad, adaptabilidad y preservación del medio ambiente.

II. Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y control social. La cadena productiva energética no podrá estar sujeta exclusivamente a intereses privados ni podrá concesionarse. La participación privada será regulada por la ley (las neग्रillas y subrayado nos pertenecen).

A su vez la Constitución señala la participación de las entidades territoriales autónomas en las siguientes competencias exclusivas concernientes al sector:

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados” (art. 300.I.6 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Proyectos de electrificación rural” (art. 300.I.15 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales “Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria” (art. 300.I.16 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales, “Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal” (art. 302.I.12 CPE).

Competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales, “Servicios básicos así como aprobación de tasas que correspondan a su jurisdicción” (art. 302.I.40 CPE).

Consiguientemente, si bien el art. 97 de la LMAD, no señala ningún tipo de alcance competencial, la ley del sector no deberá incluir en ella preceptos referentes a las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, en el tenor que establece el artículo en análisis, por tanto, no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.30. Sobre el art. 98 de la LMAD

“Artículo 98. (SEGURIDAD CIUDADANA)

Al ser el Estado el garante de los derechos fundamentales y al ser la seguridad ciudadana un fin y función esencial contemplada en la Constitución Política del Estado, esta competencia deberá ser regulada por una ley especial.

El ejercicio de la competencia concurrente de seguridad ciudadana por parte de las entidades territoriales autónomas deberá sujetarse a la ley especial, emitida por el nivel central del Estado, de acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 13, Parágrafo II del Artículo 299, de la Constitución Política del Estado”.

Manifiestan que, la seguridad ciudadana es una competencia concurrente, al no ser competencia compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La seguridad ciudadana es una competencia que se encuentra asignada como concurrente en el art. 299.I.13 CPE. En este sentido, conforme se ha establecido, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización puede legislar de manera inicial respecto este tipo de competencia, pues es el nivel central del Estado para ambos casos la instancia titular de la facultad legislativa.

El art. 98 de la LMAD, deriva a ley especial todo el tratamiento de dicha competencia, fundamentado que la misma es un derecho fundamental y uno de los fines y funciones esenciales del Estado, en ese sentido se realiza el análisis:

El art. 9.2 de la CPE, establece como fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: “Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igualdad dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el dialogo intracultural, intercultural, plurilingüe” (negrillas y subrayado agregadas).

Por otro lado, el art. 251 de la CPE, señala que: “I. La Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden

público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mandato único, en conformidad con la ley Orgánica de la Policía boliviana y las demás leyes del Estado” (las negrillas y subrayados nos pertenecen).

A su vez el art. 252 de la CPE, señala que: “Las fuerzas de la Policía Boliviana depende de la Presidenta o Presidente por intermedio de la Ministra o Ministro de Gobierno”.

A lo que cabe añadir que es competencia privativa del nivel central del Estado “Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía boliviana” (art.298.I.6 CPE) (negrillas y subrayado agregadas).

En ese contexto se debe señalar primeramente que el art. 98 de la LMAD, deriva a la ley especial la regulación de la competencia, cuestión que no tiene ninguna discordancia ni vulneración a la Constitución Política del Estado. Segundo, se deberá precautelar que la ley especial que regule la competencia concurrente de seguridad ciudadana no sea confundida y ejercida en el marco de la competencia privativa del nivel central del Estado referente a la Policía Boliviana, y que por el contrario el ejercicio de la competencia concurrente de seguridad ciudadana recaiga también en otros mecanismos que permitan garantizar la facultad reglamentaria y ejecutiva de las entidades territoriales autónomas, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.31. Sobre el art. 100 de la LMAD

#### Artículo 100. (GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES)

En aplicación del Parágrafo II del artículo 297 de la Constitución Política del Estado y el Artículo 72 de la presente Ley se incorpora la competencia residual de gestión de riesgos de acuerdo a la siguiente distribución:

##### I. El nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Coordinar el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).
2. Establecer los criterios, parámetros, indicadores, metodología común y frecuencia para evaluar clasificar, monitorear y reportar los niveles de riesgo de desastre de acuerdo a sus factores de amenaza y vulnerabilidad.
3. Generar e integrar la información sobre amenazas de orden meteorológico, geológico, geofísico y ambiental disponibles a nivel central del Estado y municipal.
4. Definir políticas y articular los sistemas de alerta temprana.
5. Consolidar los indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres emanados por los gobiernos departamentales autónomos, efectuando el seguimiento correspondiente a escala nacional.
6. Integrar el análisis de los factores de riesgo de desastre en los sistemas nacionales de

planificación del desarrollo, ordenamiento territorial e inversión pública.

7. Diseñar y establecer políticas y mecanismos que garanticen la financiación de medidas de reducción de riesgos de desastre incorporadas dentro de la gestión del desarrollo.

8. Diseñar y establecer políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país.

9. Establecer parámetros y clasificar las categorías de declaratoria de desastre y/o emergencia y el retorno a la normalidad, tomando en cuenta tanto la magnitud y efectos del desastre, como la capacidad de respuesta de las entidades territoriales afectadas, activando el régimen de excepción establecido en el ordenamiento jurídico vigente, y considerando los principios de: seguridad humana, responsabilidad y rendición de cuentas.

10. Declarar desastre y/o emergencia, de acuerdo a las categorías establecidas, y ejecutar acciones de respuesta y recuperación integral de manera coordinada con las entidades territoriales autónomas.

11. Definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel nacional.

12. Gestionar los recursos para la atención de desastres y/o emergencias y la recuperación del desastre.

II. Los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

Conformar y liderar comités departamentales de reducción de riesgo y atención de desastres, en coordinación con los comités municipales.

Consolidar los indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres informados por los gobiernos municipales, efectuando el seguimiento correspondiente a escala departamental.

Definir políticas, en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.

Evaluaciones del riesgo, aplicando los criterios, parámetros y metodología común para clasificar los mismos, monitorearlos, comunicarlos dentro del ámbito departamental y reportarlos al Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).

Elaborar sistemas de alerta temprana vinculados a más de un municipio.

Elaborar políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país, de acuerdo a la clasificación del riesgo.

Declarar desastre y/o emergencia, en base a la clasificación respectiva y acciones de respuesta y recuperación integral de manera concurrente con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.

Normar, diseñar y establecer políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel departamental.

Definir políticas y mecanismos que garanticen la financiación de medidas de reducción de riesgos de desastre incorporadas dentro de la gestión del desarrollo.

III. Los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

Ser parte del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE) que en el nivel municipal constituye el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre entidades municipales, públicas, privadas y las organizaciones ciudadanas, así como los recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos que se requieran para la reducción de riesgo y atención de desastres y/o emergencias.

Normar, conformar y liderar comités municipales de reducción de riesgo y atención de desastres.

Aplicar la metodología común de indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres, formulada por el nivel central del Estado, efectuando el seguimiento correspondiente a escala municipal.

Definir políticas, en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.

Realizar evaluaciones exhaustivas del riesgo, aplicando los criterios, parámetros y metodología común para clasificar los niveles de riesgo de desastre, monitorearlos, comunicarlos en el ámbito municipal y reportarlos hacia el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).

Gestionar y consolidar información municipal a través de un mecanismo que promueva la gestión comunitaria de la información y el conocimiento sobre riesgo, desastre y/o emergencia.

Generar e integrar la información sobre amenazas de orden meteorológico, geológico, geofísico y ambiental.

Implementar sistemas de alerta temprana.

Promover el desarrollo de una sociedad civil activa capaz de articular necesidades y prioridades en términos de reducción de riesgo, desastres y/o emergencia.

Aplicar el análisis de los factores de riesgo de desastre en la planificación del desarrollo municipal, la programación operativa, el ordenamiento territorial y la inversión pública municipal en coordinación con los planes de desarrollo del nivel central y departamental del Estado.

Elaborar políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país, de acuerdo a la clasificación de riesgo.

Declarar desastre y/o emergencia, de acuerdo a la categorización que corresponda. Ejecución de respuesta y recuperación integral con cargo a su presupuesto.

Definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel municipal.

IV. Los gobiernos de las autonomías indígena originaria campesinas son parte del sistema nacional de prevención y gestión de riesgos, en coordinación con el nivel central del Estado y los gobiernos departamentales, regionales y municipales.

Los accionantes manifiestan que la gestión de riesgos y atención de desastres naturales, no está incluida en la Constitución y si bien en aplicación del parágrafo II del art. 297 de la CPE, puede atribuirse al nivel central del Estado, la misma puede ser transferida y delegada por ley, pero sólo como competencia compartida o concurrente y no como competencia

exclusiva como lo hace el artículo en análisis, asumiendo arbitrariamente facultad constituyente.

La gestión de riesgos y atención de desastres naturales, es una competencia que no fue asignada por la Constitución Política del Estado de manera inicial, por lo que de acuerdo al art. 297.II de la CPE, deberá ser atribuida al nivel central del Estado y este podría transferirla o delegarla por ley.

En este contexto, el art. 72 de la LMAD, señala que: “Las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al Parágrafo II del art. 297 de la CPE serán atribuidas al nivel central del Estado y este definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo” (las negrillas y subrayado son nuestras).

Ahora bien, el art. 297.II de la CPE, señala que las competencias no previstas en la Norma Suprema serán atribuidas, es decir asignadas al nivel central del Estado, y éste podrá transferir o delegar la competencia por ley a las entidades territoriales autónomas. De acuerdo con el 297.I del texto constitucional, el único tipo de competencia que puede transferirse o delegarse es la competencia exclusiva, por lo que en una primera interpretación se concluiría que toda competencia no incluida en la Constitución Política del Estado sería atribuida al nivel central del Estado como competencia exclusiva de este nivel de gobierno.

Sin embargo, el mandato constitucional podría permitir, además de este primer postulado, una asignación secundaria de la competencia, permitiendo al nivel central del Estado vía ley establecer el tipo de la competencia a asignarse.

En ese marco, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización estaría facultada a asignar determinadas materias a las entidades territoriales autónomas en calidad de competencias exclusivas, por lo que sobre estas materias estos niveles de gobierno podrán ejercer sus facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, sentido interpretativo más acorde con el principio autonómico, en el entendido que la transferencia o delegación a las entidades territoriales autonómicas no estaría circunscrita únicamente a las facultades de reglamentación y ejecución, sino que con la asignación en calidad de competencias exclusivas, por lo que sobre estas materias estos niveles de gobierno podrán ejercer sus facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

Este segundo sentido interpretativo ha sido asumido por el art. 72 de la LMAD, al determinar que el Estado definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al parágrafo I del art. 297 de la CPE de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En mérito a ello, el art. 100 de la LMAD, al margen de señalar que es competencia exclusiva del nivel central del Estado la “gestión de riesgo y desastres naturales” asigna a los gobiernos departamental y municipal una competencia exclusiva departamental, municipal y de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas. Sin embargo, el art. 100 de la LMAD, denomina a la “gestión de riesgos y a atención de desastres naturales” como una competencia residual, tipo de competencia no citado ni contemplado por la Constitución Política del Estado, en tal sentido, la cláusula residual no debe confundirse con una tipología de competencia, pues la Ley

Fundamental reconoce cuatro tipos de competencia, privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas; sino debe entenderse como un procedimiento de asignación competencial. Por los fundamentos señalados no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.32. Sobre el art. 120 de la LMAD

“Artículo 120. (COORDINACIÓN). La coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas es una obligación ineludible y la garantía del funcionamiento del Estado Plurinacional con autonomías, se establece con un permanente y adecuado flujo de información y fundamentalmente en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero, mediante la institucionalidad y normativa establecida en la presente Ley, además de los acuerdos y convenios que en uso de sus facultades puedan establecer las partes entre sí”.

A este respecto, se debe señalar que la coordinación es un principio establecido para la organización territorial y las entidades territoriales autónomas, que se encuentra contemplado en el art. 270 de la CPE. Por su parte el art. 5.14 de la LMAD sobre la coordinación señala que: “La relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos constituye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social.

El nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos”.

La parte impetrante cuestiona el alcance que asigna la Ley Marco de Autonomías y Descentralización a estas instancias o mecanismos de coordinación, porque en criterio suyo “afectan el ejercicio competencial de las entidades territoriales autónomas y sustituyen los órganos propios de las autonomías”. En referencia a estas afirmaciones se debe señalar, que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se encuentra habilitada para establecer mecanismos de coordinación intergubernamental por mandato del art. 271 de la CPE.

Los artículos mencionados por la parte impetrante no vulneran ningún precepto constitucional, y el análisis de estos mecanismos de coordinación vislumbran que la naturaleza de los mismos, gira en torno de la participación de los representantes (órgano ejecutivo y/o legislativo) del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas, y de ninguna manera pretende sustituir a los mismos. Ninguno de los artículos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización observados “impone normas y decisiones unilaterales” como observa la parte impetrante, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.33. Sobre el art. 121 de la LMAD

“Artículo 121. (MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN). Los mecanismos e instrumentos de coordinación, como mínimo, serán los siguientes:

1. Para la coordinación política se establece un Consejo Nacional de Autonomías.
2. La entidad encargada de la coordinación técnica y el fortalecimiento de la gestión autonómica será el Servicio Estatal de Autonomías.
3. El Sistema de Planificación Integral del Estado se constituye en el instrumento para la coordinación programática, económica y social.
4. Los Consejos de Coordinación Sectorial.
5. Las normas e instrumentos técnicos de la autoridad nacional competente permitirán la coordinación financiera, sobre la base de lo establecido en la presente Ley.
6. Los acuerdos y convenios intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas”.

El presente artículo establece seis mecanismos de coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, pero señala claramente que se tratan de un número mínimo, es decir, que el mandato de ley no restringe la posibilidad de que el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas establezcan otros mecanismos de coordinación para un mejor funcionamiento.

Es así que los estatutos y cartas orgánicas podrán considerar otros mecanismos de coordinación que las entidades territoriales autónomas creen pertinentes, como el nivel central del Estado podrá introducir o establecer al margen de los mecanismos de coordinación señalados en el presente artículo, otros mecanismos para coordinar de manera específica en determinada situación.

El art. 121 de la LMAD, señala seis mecanismos mínimos para distintos tipos de coordinación.

Coordinación Política. Consejo Nacional de Autonomías.

Coordinación Técnica. Servicio Estatal de Autonomías.

Coordinación Programática. Sistema de Planificación Integral del Estado.

Coordinación Sectorial. Consejos Sectoriales.

Coordinación Económica. Normas e instrumentos técnicos.

Coordinación Convencional. Acuerdos y convenios intergubernativos.

Esta apreciación integral de coordinación intergubernativa, contemplada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se enmarca en los mandatos constitucionales de los arts. 8.II, 270 y 271 de la CPE, y su aplicación garantiza el funcionamiento armónico del Estado. Por lo que estos mecanismos mínimos, al tener el carácter de básicos y primordiales, deberán



ser de aplicación obligatoria e inexcusable, es decir, que las autoridades del nivel central del Estado y las autoridades de las entidades territoriales autónomas deberán garantizar su funcionamiento y ejercicio de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En tal sentido, no se advierte la inconstitucionalidad acusada.

#### II.5.34. Sobre el art. 122 de la LMAD

“Artículo 122. (CONSEJO NACIONAL DE AUTONOMÍAS). El Consejo Nacional de Autonomías es una instancia consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas”.

El Consejo Nacional de Autonomías, es un mecanismo de coordinación política del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, que de ninguna manera puede sustituir las atribuciones de los órganos de los diferentes niveles de gobierno. Su naturaleza de coordinación política tiene el propósito de reafirmar el relacionamiento de las autoridades del nivel central del Estado y las autoridades de las entidades territoriales autónomas, en torno a temáticas coyunturales y de interés general del Estado, pero no se constituye en una instancia en la que se imponen arbitrariamente las decisiones tomadas.

En Consejo Nacional de Autonomías, debe ser entendido como una instancia para los encuentros entre los diferentes niveles de gobiernos, por consiguiente tampoco se advierte la inconstitucionalidad denunciada.

#### II.5.35. Sobre el art. 123 de la LMAD

“Artículo 123. (COMPOSICIÓN). El Consejo Nacional de Autonomías está compuesto por los siguientes miembros:

La Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, que lo preside.

Tres Ministras o Ministros del Órgano Ejecutivo Plurinacional: las Ministras o los Ministros de la Presidencia, de Planificación del Desarrollo y de Autonomía, este último en calidad de Vicepresidenta o Vicepresidente del Consejo y que podrá suplir a la Presidenta o Presidente en su ausencia.

Las Gobernadoras o los Gobernadores de los nueve departamentos del país.

Cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.

Cinco representantes de las autonomías indígena originaria campesinas.

Una o un representante de las autonomías regionales.

En el entendido que las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y gozan de igual rango de constitucional, de acuerdo al art. 276 de la CPE, la composición del Consejo Nacional de Autonomías establecido por la Ley Marco de Autonomías y

Descentralización debe ser entendida como una representación mínima de los miembros, que podrá variar y/o ampliarse de acuerdo a la temática se vaya a tratar, pudiendo convocarse a más autoridades subnacionales en calidad de miembros del Consejo Nacional de Autonomías. Bajo el razonamiento señalado no se encuentra fundamento en la denuncia de inconstitucionalidad.

#### II.5.36. Sobre el art. 124 de la LMAD

“Artículo 124. (FUNCIONAMIENTO).

El Consejo Nacional de Autonomías se reunirá ordinariamente dos veces al año a convocatoria de su Presidenta o Presidente y extraordinariamente cuando ésta o éste lo considere necesario, a solicitud de un tercio (1/3) de sus miembros, pudiendo tener lugar en cualquiera de los nueve departamentos del país.

Los acuerdos adoptados por los miembros del Consejo Nacional de Autonomías deberán ser tomados por consenso y aquellos que se vea necesario, se traducirán en un convenio intergubernativo, que será vinculante para las partes que determinen de manera voluntaria su ratificación por sus correspondientes órganos deliberativos y legislativos.

El Consejo Nacional de Autonomías tendrá una Secretaría Técnica que será ejercida por el Ministerio de Autonomía, cuya función será la de brindar el apoyo administrativo, logístico y técnico necesario.

Todas las demás disposiciones respecto a su funcionamiento estarán definidas en reglamento interno que será aprobado por el propio Consejo Nacional de Autonomías.

Este artículo establece las bases para el funcionamiento del Consejo Nacional de Autonomías, y siendo ésta un mecanismo de coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, encuentra su fundamento en el art. 271.I de la CPE, que establece la coordinación.

De acuerdo a lo señalado, los mecanismos de coordinación contemplados en el art. 120 de la LMAD, deberán ser de ejercicio obligatorio, por considerarse de carácter básico y primordial para el funcionamiento armónico del Estado. En ese sentido, el mandato del art. 124 de la LMAD, señala que el Consejo Nacional de Autonomías debe reunirse ordinariamente dos veces por año a convocatoria de su Presidenta o Presidente, que de acuerdo al art. 123 de la aludida Ley es el Presidente del Estado Plurinacional. A dos años de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el Consejo Nacional de Autonomías no se ha reunido ni una sola vez, por lo que su convocatoria se constituye en una obligación inexcusable.

Por tanto, las autoridades de las entidades territoriales autónomas deben hacer prevalecer su calidad de miembros del Consejo Nacional de Autonomías y solicitar al Presidente del

Estado Plurinacional convoque a la reunión de los miembros del Consejo Nacional de Autonomías, de acuerdo al art. 124 de la LMAD, para garantizar el funcionamiento de los mecanismos mínimos de coordinación del Estado. A solicitud de un tercio (1/3) de los miembros, el Presidente del Estado Plurinacional debe convocar inexcusable e inmediatamente al Consejo Nacional de Autonomías.

En mérito a lo señalado no se encuentra fundamento a la denuncia de inconstitucionalidad.

#### II.5.37. Sobre el art. 129 de la LMAD

“Artículo 129. (ATRIBUCIONES). El Servicio Estatal de Autonomías tiene las siguientes atribuciones, además de aquellas que sean inherentes al ejercicio de sus funciones.

##### I. En el ámbito competencial:

1. Promover la conciliación y emitir informe técnico de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre estas entidades, como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, causando estado con su ratificación por los órganos legislativos de las entidades territoriales involucradas.
2. Establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, así como brindar asistencia técnica, a solicitud de las partes.
3. A petición de la instancia competente o de la Asamblea Legislativa Plurinacional, emitir un informe técnico para la adecuada asignación de competencias sobre el tipo de competencia que corresponde, cuando se trate de alguna no asignada por la Constitución Política del Estado, para la emisión de las leyes correspondientes, según el Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado.
4. Analizar y evaluar el proceso de ejercicio efectivo de las competencias, como base de las políticas de fortalecimiento institucional.
5. Brindar asistencia técnica para la integración de la equidad de género en el ejercicio competencial.

##### II. En el ámbito económico financiero:

1. Proponer los mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre las entidades territoriales autónomas, que deberán ser puestas a consideración de las instancias correspondientes.
2. Emitir informe técnico sobre las iniciativas referidas a mecanismos y criterios para la distribución de recursos que afecten a las entidades territoriales autónomas.
3. Coadyuvar en el cálculo de costos competenciales para su transferencia y delegación, así como el análisis de las transferencias de recursos correspondientes.
4. Analizar y emitir opinión previa sobre posibles situaciones que contravengan lo establecido en la Constitución Política del Estado y las leyes en materia financiera.
5. En la vía conciliatoria, coadyuvar a la resolución de conflictos que surjan de la

interpretación o aplicación de las normas del régimen económico financiero, y a solicitud de las partes, facilitar la realización de acuerdos intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas, en materia económica financiera.

### III. En el ámbito normativo:

1. El Servicio Estatal de Autonomías administrará un registro de normas emitidas por las entidades territoriales autónomas y por el nivel central del Estado, en relación con el régimen autonómico.
2. El Servicio Estatal de Autonomías elevará al Ministerio de Autonomía informes técnicos recomendando iniciativas de compatibilización legislativa.

### IV. En el ámbito de la información:

1. Procesar, sistematizar y evaluar periódicamente el desarrollo y evolución del proceso autonómico y la situación de las entidades territoriales autónomas, haciendo conocer sus resultados al Consejo Nacional de Autonomías.
2. Poner a disposición de la población toda la información relacionada a las entidades territoriales, para lo cual todas las entidades públicas deberán proporcionar los datos que sean requeridos por el Servicio Estatal de Autonomías. La información pública del Servicio Estatal de Autonomías será considerada como oficial.
3. Prestar informes periódicos al Consejo Nacional de Autonomías o cuando éste lo solicite.

El art. 129 de la LMAD, establece las competencias del Servicio Estatal de Autonomías, entre ellas la atribución de conciliación previa a las demandas del Tribunal Constitucional Plurinacional; aspecto que según los accionantes no encuentra su reserva legal en la Constitución.

El Servicio Estatal de Autonomías como instancia de coordinación técnica y de fortalecimiento de la gestión de las autonomías a nivel nacional, deberá formular las herramientas técnicas necesarias para apoyar el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, principalmente en ese primer periodo de implementación del nuevo modelo de Estado. El propósito de este mecanismo de coordinación técnica debe enfocarse a apoyar el funcionamiento de las entidades autonómicas, la gestión y administración pública de las entidades territoriales autónomas, el desarrollo legislativo subnacional, en la definición de criterios que les permitan ejercer sus competencias, criterios de costeo competenciales para el ejercicio de sus competencias, aspectos económicos y presupuestarios, entre otros aspectos.

El art. 129 de la LMAD, no presenta ninguna contradicción con la norma fundamental, pero cabe precisar que la única instancia de resolución de conflictos competenciales es el Tribunal Constitucional Plurinacional en la vía de resolución jurisdiccional. El Servicio Estatal de Autonomías es una instancia orientadora que apoya la conciliación de los conflictos como parte de la vía negocial o voluntaria entre las partes. La conciliación entre partes de acuerdo

al art. 129 de la LMAD, debe ser ratificada por los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas involucradas, el instrumento de ratificación deberá ser un convenio o una ley de ratificación, que deberá necesariamente pasar por control previo de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, como garantía de que la conciliación haya sido realizada en el marco de la norma fundamental.

A lo señalado, debe agregarse que el Estado se sustenta en valores y una de ellos según la norma constitucional, es la “armonía” para vivir bien. Por otra el art. 10.I de la misma Constitución, señala que: “Bolivia es una Estado pacifista, que promueve la cultura de paz y el derecho a la paz”. Por otra el art. 108.4 de misma Norma Fundamental establece que: “Son deberes de las bolivianas y bolivianos defender, promover y contribuir al derecho a la paz y fomentar la cultura de paz”. Las normas constitucionales señaladas precedentemente, tienden a establecer que dentro de un Estado, antes de entrar a cualquier conflicto, todos debemos contribuir a evitar problemas, conflictos y promover la paz para llevar una vida armoniosa y vivir bien; uno de los medios para llegar a este fin; es llevar adelante la conciliación; por lo que la facultad conciliadora del Servicio Estatal de Autonomías observada por los accionantes tiene su apoyo en las tres normas constitucionales señaladas. Bajo estos razonamientos no se advierte la inconstitucionalidad denunciada sobre la citada disposición legal.

#### II.5.38. Sobre los arts. 130 y 131 de la LMAD

“Artículo 130. (SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO).

El Sistema de Planificación Integral del Estado consiste en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores, territorios y visiones socioculturales, construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social y de género e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan General de Desarrollo, orientado por la concepción del vivir bien como objetivo supremo del Estado Plurinacional.

El Sistema de Planificación Integral del Estado será aprobado por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional e incorporará la obligatoriedad de la planificación integral y territorial, así como la institucional.

Los programas y presupuestos multianuales, programaciones operativas y presupuestos anuales, deben contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género garantizando un presupuesto real para satisfacer las necesidades y demandas diferenciadas de mujeres y hombres.

Artículo 131. (PLANIFICACIÓN INTEGRAL Y TERRITORIAL).

La planificación integral consolida la planificación del desarrollo con la organización territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y la ocupación del territorio y las estructuras organizativas del Estado, e incluye la programación de la inversión, el financiamiento y el presupuesto plurianual.

En este marco, la planificación territorial del desarrollo es la planificación integral para el vivir bien bajo la responsabilidad y conducción de los gobiernos autónomos departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, en coordinación con el nivel central del Estado y en articulación con la planificación sectorial.

El órgano rector del Sistema de Planificación Integral del Estado, en coordinación con el Ministerio de Autonomía, definirá las normas técnicas de formulación y gestión de planes territoriales de desarrollo, a efecto de facilitar el proceso de ejecución en las entidades territoriales, las mismas que serán de aplicación obligatoria.

El gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos tendrán la obligación de proporcionar información mutua sobre los planes, programas y proyectos y su ejecución, en el marco del funcionamiento del sistema de seguimiento y de información del Estado, y de una estrecha coordinación.

El art. 316 de la CPE establece que “La función del Estado en la economía consiste en:  
1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales...” (las negrillas nos pertenecen).

Por su parte la distribución de competencias establece como competencia privativa del nivel central del Estado las “Políticas económicas y planificación nacional”, competencia exclusiva del nivel central del Estado las “Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial” y “Políticas generales de desarrollo productivo”. En el marco de las competencias del nivel central del Estado y la reserva de ley del art. 316 de la CPE, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece como mecanismo de coordinación programática al Sistema de Planificación Integral del Estado, por lo que el art. 130 de la LMAD, no presenta ningún tipo de contravención constitucional, sino todo lo contrario establece inicialmente y de manera acertada los parámetros en los cuales se deberá orientar la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado.

La Asamblea Legislativa Plurinacional, deberá lo antes posible aprobar la ley del sistema de planificación integral del Estado, en sentido que es un mecanismo mínimo de coordinación, y su implementación garantiza un funcionamiento armónico del Estado.

De otro lado, el Sistema de Planificación Integral del Estado, consiste en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de

todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los sectores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores construir estrategias más apropiadas para alcanzar objetivos de desarrollo con equidad social y de género en igualdad de oportunidades para implementar el plan general de desarrollo para vivir bien como objetivo supremo del Estado Plurinacional.

De lo anotado, se establece que no existe imposición alguna de este mecanismo de coordinación, toda vez que más al contrario conforme a lo resaltado, recoge propuestas de los sectores sociales para adoptar decisiones para construir estrategias para alcanzar objetivos de desarrollo con equidad social, entonces, no existe tal imposición.

#### II.5.39. Sobre el art. 132 de la LMAD

“Artículo 132. (CONSEJOS DE COORDINACIÓN SECTORIAL).

Los Consejos de Coordinación Sectorial son instancias consultivas, de proposición y concertación entre el gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, para la coordinación de asuntos sectoriales.

Los Consejos de Coordinación Sectorial estarán conformados por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos, en caso que corresponda.

Los Consejos de Coordinación Sectorial serán presididos por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y se reunirán a convocatoria de ésta o éste, o a petición de alguno de sus miembros”.

Los hoy accionantes, con relación a este artículo, observan la presidencia y el poder de convocatoria que tiene, alegando que el ministro del ramo al ser Presidente del Consejo de Coordinación Sectorial, existe una relación jerárquica entre la administración central y las autonómicas que desconoce la prevalencia del principio de competencia en toda relación entre autoridades estatales y autonómicas; asimismo, alegan que los Ministros no tienen poder de convocatoria a los miembros de las asambleas legislativas departamentales y concejales municipales, porque no existe una relación jerárquica entre éstos, y que toda comunicación con la administración estatal, debe canalizarse mediante el Gobernador o Alcalde.

Los Consejos de Coordinación Sectorial son espacios de coordinación y participación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas para la planificación, diseño y establecimiento de lineamientos para la ejecución de políticas, planes y programas sectoriales con el fin de lograr una mejor prestación de bienes y servicios públicos a la población respetando las competencias asignadas por la Constitución Política del Estado para cada nivel de gobierno y los alcances competenciales desarrollados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Los Consejos de Coordinación Sectorial son mecanismos mínimos de coordinación, por tanto son de naturaleza primordial y esencial para el funcionamiento coordinado del Estado, por tanto deberán ser implementados para el diseño de políticas y la elaboración participativa de todo tipo normativa sectorial.

De otro lado, con referencia a la supuesta relación jerárquica, cabe señalar que el art. 276 de la CPE, textualmente señala lo siguiente: “Las entidades territoriales autónomas, no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, lo que implica que las entidades territoriales autónomas, son iguales entre sí, no existe rango entre ellas, por otra, que el Consejo de Coordinación está conformado por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos, y éstos conforme a lo establecido en el art. 132.III de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización a petición de uno de sus miembros, y dentro de estos miembros también está la autoridad competente de los gobiernos autónomos, mismo que también puede convocar a las reuniones del Consejo de Coordinación Sectorial, de donde no se observa que exista una relación jerárquica como observan los accionantes, por lo mismo se determina que la norma en análisis es constitucional.

#### II.5.40. Sobre el art. 133 de la LMAD

##### “Artículo 133. (ACUERDOS Y CONVENIOS INTERGUBERNATIVOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES).

Los acuerdos intergubernativos destinados al desarrollo para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos podrán suscribirse entre entidades territoriales autónomas o entre éstas con el nivel central del Estado. Estos acuerdos serán vinculantes para las partes con fuerza de ley, una vez ratificados por sus respectivos órganos deliberativos.

Se prohíbe la federación de gobiernos autónomos departamentales donde se tomen decisiones políticas de manera colegiada y vinculante para sus gobiernos, en contravención a la Constitución Política del Estado y las leyes. El incumplimiento de este precepto dará lugar a la aplicación de las medidas jurisdiccionales que correspondan.

Refieren los accionantes que los arts. 120 al 133 de la LMAD, prevén la creación del Consejo Nacional de Autonomías, El Servicio Estatal de Autonomías, El Sistema Integral de Planificación del Estado y los Consejos de Coordinación Sectorial como instrumentos de coordinación entre la administración del Estado y el de las autonomías, porque creen que son mecanismos de coordinación ocultos, bajo el carácter coordinador, cuestionan el alcance que tienen estos mecanismos de coordinación, porque atentan contra la autonomía y la distribución de competencias contenida en la Constitución y los estatutos; agregan, que estos mecanismos de coordinación, no pueden sustituir a los órganos propios de las autonomías, ni pueden anular las facultades decisorias de los mismo, porque estos mecanismos de



coordinación fueron creados para coordinar, para realizar exámenes de problemas comunes y para la discusión de líneas de acción, no fueron creadas para imponer normas ni decisiones unilaterales.

Con relación a los acuerdos y convenios intergubernativos entre entidades territoriales, el art. 133 de la LMAD, establece que estos acuerdos están destinados al desarrollo, para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos que se suscriban entre las entidades territoriales autónomas y de éstas con el nivel central del Estado; asimismo, resalta que los acuerdos suscritos son vinculantes con fuerza de ley una vez ratificado por los órganos deliberativos de los suscribientes, de ello podemos resaltar, que éstos ante todo son acuerdos en base a una coordinación que está establecida en el art. 271.I de la CPE, evidenciándose que no existe imposición alguna.

En suma, los accionantes cuestionan el alcance de estos mecanismos de coordinación, que al entender de esta parte “afectan el ejercicio competencial de las entidades territoriales autónomas y sustituyen los órganos propios de las autonomías”. En referencia a estas afirmaciones se debe decir, que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se encuentra perfectamente habilitada para establecer mecanismos de coordinación intergubernamental por mandato del art. 271 de la CPE. Los artículos mencionados por la parte impetrante no vulneran ningún precepto constitucional, y el análisis de estos mecanismos de coordinación vislumbran que la naturaleza de los mismos, gira en torno de la participación de los representantes (órgano ejecutivo y/o legislativo) del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas, y de ninguna manera pretende sustituir a los mismos, ninguno de los artículos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización observados “impone normas y decisiones unilaterales” como observa la parte impetrante.

Por los fundamentos expuestos, los arts. 121, 122, 123, 124, 129, 130, 131, 132 y 133 de la LMAD, analizados son constitucionales.

#### II.5.41. Sobre el art. 134 de la LMAD

“Artículo 134. (CONSEJOS DE COORDINACIÓN ENTRE GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DE TERRITORIOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS). El gobierno autónomo de un territorio indígena originario campesino, además de sus competencias exclusivas, asumirá las competencias municipales de acuerdo al proceso de desarrollo institucional que determine en su estatuto autonómico, el mismo que podrá ser inmediato, gradual o progresivo. En estos últimos casos el proceso de gradualidad, si éste fuera requerido por el gobierno de la autonomía indígena originaria campesina, podrá estar acompañado de un consejo de coordinación intergubernativo.

I. Cada consejo estará conformado por:

1. El Servicio Estatal de Autonomías, que lo preside.

2. El o los gobiernos autónomos municipales de cuya(s) jurisdicción(es) se desprendió el territorio indígena originario campesino.

3. El gobierno autónomo del territorio indígena originario campesino constituido.

II. El gobierno autónomo indígena originario campesino será el titular de las competencias municipales, su ejercicio y la percepción de los recursos correspondientes.

El consejo será la instancia oficial encargada de la coordinación, articulación y establecimiento de acuerdos intergubernativos entre ambas entidades territoriales autónomas para la asunción de competencias municipales por parte de la autonomía indígena originaria campesina.

El consejo se reunirá de manera regular por lo menos dos veces al año, a convocatoria del Servicio Estatal de Autonomías o a solicitud de cualquiera de las partes, y se extinguirá una vez que el gobierno de la autonomía indígena originaria campesina haya asumido la totalidad de las competencias municipales establecidas en su estatuto”.

Respecto a este artículo no existe alegación específica alguna respecto a la supuesta inconstitucionalidad por parte de los accionantes.

Sin embargo, cabe señalar que los mecanismos de coordinación señalados en el art. 120 de la LMAD, son los mínimos establecidos por ley, y establecer otro tipo de mecanismos de coordinación al margen de los señalados no contraria el mandato constitucional, sino por el contrario, se ampara en el principio de coordinación de la organización territorial y las entidades territoriales autónomas contempladas por el art. 270 de la CPE.

Por otro lado, el art. 134 de la LMAD, tiene un mandato de potestativo, por lo que únicamente procede la conformación del Consejo de Coordinación entre gobiernos autónomos municipales y los gobierno autonómicos indígena originario campesinos si este último lo requiere. Por ello, no se observa ninguna contradicción con la norma fundamental.

II.5.42. Sobre el art. 135 de la LMAD

“Artículo 135. (OBLIGATORIEDAD DE PUBLICACIÓN E INFORMACIÓN).

Las entidades territoriales autónomas crearán una gaceta oficial de publicaciones de normas. Su publicación en este órgano determinará la entrada en vigencia de la norma.

Todos los gobiernos autónomos deberán presentar la información que fuese requerida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Órgano Electoral Plurinacional o el Órgano Ejecutivo Plurinacional y sus instituciones, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Los órganos del nivel central del Estado deberán transparentar la información fiscal y cualquier otra, a excepción de aquella declarada confidencial por seguridad nacional según procedimiento establecido en norma expresa.

Asimismo las autoridades de los gobiernos autónomos están obligadas a presentarse personalmente a brindar la información y respuestas que fuesen requeridas por la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

Respecto de este artículo, los accionantes alegan que se “obliga” a las autoridades de los gobiernos autónomos a presentarse personalmente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, desconociendo la prevalencia del principio de competencia frente al principio de jerarquía en toda relación entre autoridades estatales y autonómicas y que en obediencia y aplicación, al principio de autonomía política e institucional, no existe relación jerárquica entre estos.

Analizado la norma cuestionada de inconstitucional, esta obliga a las autoridades de los gobiernos autónomos a presentarse personalmente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, sino por el contrario a presentar la información que fuese requerida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Órgano Electoral Plurinacional o el Órgano Ejecutivo Plurinacional y sus instituciones, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional a fin de transparentar la información fiscal, a excepción de aquella declarada confidencial por seguridad nacional. Esta obligación de presentación de informes a la Asamblea Legislativa Plurinacional, se encuentra establecida en el art. 158.I.17 de la CPE, cuando señala que entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional está la de “Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las Instituciones Públicas” a fin de cumplir con el valor de “transparencia” establecida como un valor del Estado consagrado en el art.8.II de la CPE.

Por otro lado, el presente artículo señala una obligatoriedad de ida y vuelta, es decir tanto el nivel central del Estado como las entidades territoriales autónomas se encuentran obligadas a transparentar la información.

Este artículo se ampara en los arts. 8.II, 24, 232 y 270 de la CPE, que señalan que la transparencia es un principio que rige del Estado Plurinacional, la organización territorial y las entidades territoriales autónomas, y la administración pública, por tanto la obligatoriedad de publicación e información no podría ser de ninguna manera entendido como un precepto contrario a la Constitución Política del Estado, por consiguiente se considera que no es inconstitucional.

#### II.5.43. Sobre el art. 136 de la LMAD

“Artículo 136 (CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES). Todas las entidades territoriales autónomas cumplirán las obligaciones que la Constitución Política del Estado y las leyes establezcan, resultando ineludible para ellas velar permanentemente por la unidad e integridad del Estado Plurinacional. Su incumplimiento generará las sanciones en sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes”.

El artículo en análisis establece la obligación que tiene las entidades autónomas de cumplir las obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado y las leyes, fundamento que se encuentra plenamente consagrado en el art. 108.1 de la CPE, cuando establece que “Son deberes de las bolivianas y bolivianos, conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”; en consecuencia, la previsión de la norma en análisis encuentra su sustento en el art. 108.1 de la CPE.

Respecto a esta norma de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, tampoco existe fundamentación específica sobre su supuesta inconstitucionalidad; sin embargo, es necesario señalar que el art. 410 de la CPE, señala que:

“I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.

II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativas (...).”

Por su parte, el art. 108.1 de la CPE, establece que: “Son deberes de las bolivianas y bolivianos, conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”. En consecuencia, la previsión de la norma en análisis encuentra su sustento en los artículos mencionados de la CPE.

El art. 136 de la LMAD, establece un precepto de sujeción a la Constitución Política del Estado y a la legislación vigente, por lo que no puede entenderse contrario a la norma fundamental.

II.5.44. Sobre el art. 137 de la LMAD

“Artículo 137. (FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL).

La fiscalización a los órganos ejecutivos es ejercida por los órganos deliberativos de cada gobierno autónomo. Los procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos.

El control gubernamental es ejercido por la Contraloría General del Estado y los mecanismos institucionales establecidos por la ley.

Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente señalada en el Numeral 14, Parágrafo II, Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.

Ninguna norma de los gobiernos autónomos puede impedir el ejercicio de la fiscalización ni del control gubernamental establecidos en el presente Artículo”.

Los accionantes denuncian que la norma en análisis confunde fiscalización con control gubernamental, porque el art. 299.II.14 de la CPE, atribuye como competencia concurrente sólo el “Sistema de Control Gubernamental”, no la “Fiscalización” que es facultad propia de las entidades territoriales autónomas reconocidas por los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE.

La CPE hace una diferenciación expresa de los tipos de control y fiscalización, estableciendo los siguientes:

El control gubernamental (arts. 213, 299.II.14 de la CPE).

El control y participación social (art. 241 de la CPE).

La fiscalización (arts. 151, 277, 281, 283 de la CPE)

Si bien, la Constitución Política del Estado hace una tácita diferenciación de estos tipos de control y/o fiscalización, la Norma Suprema también contempla en varios artículos la palabra fiscalización para señalar un proceso de intervención y seguimiento a un determinado proceso, y que no se circunscribe únicamente a la facultad atribuida únicamente a los órganos deliberativos.

En ese sentido, señala el art. 26.II.5 de la CPE que: “El derecho a la participación comprende: La fiscalización de los actos de la función pública”. Al igual que los arts. 193, 217.II y 369 de la Ley Fundamental, recurren a la palabra fiscalización no en el ánimo de usurpar una facultad atribuida a los órganos deliberativos, sino en el entendido del concepto en sí de esta palabra. Por tanto, el artículo observado no incurre en vulneración de la Constitución Política del Estado.

II.5.45. Sobre los arts. 140 y 141 de la LMAD

“Artículo 140. (TRANSPARENCIA). Sin necesidad de requerimiento expreso, cada gobierno autónomo debe publicar de manera regular y crear canales de permanente exposición ante la ciudadanía de sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución concernientes a éstos, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información relacionada a la gestión pública a su cargo. Asimismo, tiene la obligación de responder a los requerimientos de información específica formulados por cualquier ciudadana o ciudadano, organización social u organismo colegiado, y permitir el acceso efectivo a la información de cualquier entidad pública.

Artículo 141. (RENDICIÓN DE CUENTAS). Las máximas autoridades ejecutivas deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, que cubra todas las áreas en las que el gobierno autónomo haya tenido responsabilidad, y que deberá realizarse luego de la amplia difusión, de manera previa y oportuna, de su informe por escrito. Los estatutos autonómicos y cartas orgánicas señalarán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. No se podrá negar la participación de las ciudadanas y

ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los actos de rendición de cuentas”.

Los accionantes refieren que los arts. 140 y 141 de la LMAD, son contrarios a lo preceptuado en la Constitución Política del Estado y a la autonomía fiscalizadora reconocida en los arts. 272, 277, 281 y 283 de la CPE, que en uso de sus competencias, corresponde a los estatutos establecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de sus recursos, con la potestad económica financiera y de control reconocidos.

Los accionantes para la fundamentación de su entonces recurso con relación a los arts. 140 y 141 de la LMAD, se concentraron solamente en la primera parte del art. 141, donde señala que: “Las máximas autoridades ejecutivas deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, que cubra todas las áreas en las que el gobierno autónomo haya tenido responsabilidad y que deberá realizarse luego de la amplia difusión, de manera previa y Oportuna, de su informe por escrito...”, pero no tomaron en cuenta la segunda parte del artículo aludido que en forma textual señala lo siguiente: “Los estatutos autonómicos y cartas orgánicas señalarán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas”, de lo último se establece que la norma en análisis reconoce que los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas son los que deben señalar los mecanismos y procedimiento de transparencia para la rendición de cuentas, norma que encuentra su sustento legal en el art. 270 de la CPE, dentro del cual señala que entre los principios que rige la organización territorial y la entidades territoriales descentralizadas y autónomas se encuentra el principio de transparencia, conforme los términos establecido en la constitución, por lo mismo se considera que la norma impugnada es constitucional conforme a los arts. 177, 271, 281 y 283 de la CPE.

Consiguientemente, no existe fundamentación pertinente ni suficiente para alegar la inconstitucionalidad de este artículo, porque se entiende que se trata de preceptos que no restringen la posibilidad que demanda la parte accionante, es decir, no existe impedimento expreso ni tácito para que estos mecanismos no puedan ser establecidos en los estatutos y cartas orgánicas.

El mandato expresa la obligatoriedad de aplicar el principio de transparencia en la gestión y administración pública de las entidades territoriales autónomas, lo cual es concordante con los mandatos constitucionales de los arts. 8.II, 232, 241, 242 y 270 de la CPE.

#### II.5.46. Sobre la suspensión temporal y destitución de autoridades electas

Para el análisis de la suspensión temporal de las autoridades que conforman los órganos ejecutivo y deliberativo de las entidades territoriales autónomas y la máxima autoridad ejecutiva, se denuncian los arts. 128, 144 y 145.2 de la LMAD, por ser presuntamente contrarios a los arts. 28 y 116.I de la CPE.

En este cometido, se transcriben a continuación las normas consideradas inconstitucionales:

“Artículo 128. (MÁXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA).

La máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías ejercerá sus funciones por un período de seis años.

La máxima autoridad ejecutiva será suspendida temporalmente de sus funciones si se hubiera dictado Acusación Formal en su contra que disponga su procesamiento penal, o resolución por la que se le atribuya responsabilidad administrativa o civil conforme a ley. Será restituida en sus funciones si descarga su responsabilidad.

La autoridad será destituida en virtud de sentencia ejecutoriada por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, o por haber sido condenada a pena privativa de libertad por la comisión de delitos dolosos, debidamente comprobados.

Artículo 144. (SUSPENSIÓN TEMPORAL).- Gobernadoras, Gobernadores, Alcaldesas y Alcaldes, Máxima Autoridad Ejecutiva Regional, Asambleaístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales de las entidades territoriales autónomas, podrán ser suspendidas y suspendidos de manera temporal en el ejercicio de su cargo cuando se dicte en su contra Acusación Formal.

Artículo 145. (PROCEDIMIENTO).- Para proceder a la suspensión temporal de funciones prevista en el Artículo anterior necesariamente deberá seguirse el siguiente procedimiento:

(...)

2. Cuando se trate de la Máxima Autoridad Ejecutiva, la autoridad interina será designada de entre las y los Asambleaístas y/o Concejalas y Concejales”.

Refieren los accionantes que el art. 128 de la LMAD, regula la suspensión sancionatoria “a priori” para las máximas autoridades ejecutivas sin reserva de ley, ni atribución constitucional, por lo que sería contrario a los arts. 28 y 116.I de la CPE.

Respecto al art. 144 de la LMAD, refieren que esta norma determina que los gobernadores, alcaldes, máxima autoridad ejecutiva regional, asambleaístas departamentales, regionales y concejales municipales de las entidades territoriales autónomas, podrá ser suspendidos de sus funciones de manera temporal cuando se dicte en su contra acusación formal. Manifiestan, que el legislador carece de título competencial específico que le permita regular esta materia, y que la suspensión de las autoridades mencionadas no corresponde a las competencias comprendidas en el art. 271 de la CPE, ni es materia de competencia concurrente ni compartida. Agregan que conforme al texto y sentido del art. 28 del texto constitucional no existe suspensión temporal, sino sólo la destitución definitiva previa sentencia condenatoria ejecutoriada, por lo que el art. 144 de las LMAD, contradice los arts. 28 y 116.I de la CPE, al imponer una sanción previa, no como una medida precautoria, sino como medida cautelar, antes de que exista sentencia condenatoria ejecutoriada y sin que esté configurado aún un hecho antijurídico, culpable ni punible. El art. 144 de la LMAD, vulnera el derecho a la

presunción de inocencia cuando aún no existen pruebas de cargo válidas, toda vez que con la suspensión antes de la sustanciación del proceso, se ejerce coerción estatal, antes de dictar sentencia firme de condena.

Respecto al art. 145.2 de la LMAD, refieren que impone la designación de una autoridad interina que pertenece al Órgano Legislativo para ejercer una función en el Órgano Ejecutivo, contradiciendo lo previsto por el art. 12.III de la CPE; asimismo, agregan que la designación de autoridades interinas, invade competencias propias de la potestad facultativa de autogobierno y auto organización propia de los estatutos autonómicos.

Ahora bien, en virtud del principio de unidad de la Constitución, el intérprete constitucional se encuentra facultado a someter a juicio de constitucionalidad, no sólo las normas consideradas inconstitucionales por los accionantes, sino también otras normas que guarden relación por conexitud con las normas legales impugnadas, pudiendo al mismo tiempo, fundar la sentencia en la vulneración de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en la acción; por lo que sobre la temática tocará establecer si las normas acusadas desconocen otros preceptos constitucionales, particularmente los previstos en los arts. 26.I y 117.I de la CPE, y si existen normas conexas a ser sometidas a control de constitucionalidad.

De la argumentación realizada por los accionantes contra los arts. 128, 144 y 145.2 de la LMADA, este Tribunal debe determinar: i) Si la suspensión temporal de las autoridades que conforman los órganos ejecutivo y deliberativo de las entidades territoriales autónomas, ordenada como consecuencia de una acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos vulnera el derecho a la presunción de inocencia y la garantía al debido proceso previsto en los arts. 116.I y 117.I de la CPE; y, ii) Asimismo, este Tribunal deberá determinar si la suspensión temporal de los gobernadores y asambleístas de los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas, como consecuencia de la acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos y la consiguiente imposibilidad de continuar con su mandato hasta que dure el enjuiciamiento constituye una violación al ejercicio de los derechos políticos previstos en los arts. 26 y 28 de la CPE.

Para resolver los problemas jurídicos planteados y, por ende, realizar el juicio de constitucionalidad de las normas cuestionadas, el Tribunal Constitucional Plurinacional analizará los siguientes tópicos: 1) La presunción de inocencia en el bloque de constitucionalidad; 2) La jurisprudencia constitucional respecto a la presunción de inocencia; 3) Naturaleza y alcances de la suspensión temporal; y, 4) Ejercicio de los derechos políticos en el bloque de constitucionalidad.

Jurisprudencia constitucional sobre la presunción de inocencia. Alcance

La presunción de inocencia, al igual que el debido proceso tiene una triple dimensión: principio, derecho y garantía.



Principio, porque está dirigido a conservar el estado de inocencia de la persona durante todo el trámite procesal, ello supone que se convierte en una directriz de la administración de justicia que debe ser observada por todas las autoridades y servidores públicos encargados de ejercitar la potestad punitiva del Estado, tanto en el ámbito punitivo como en todo el sistema administrativo sancionador.

Derecho, porque es predicable respecto de todas las personas, vincula a todos los órganos de poder y se encuentra reconocido como un derecho humano por los instrumentos internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.2), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 11.1), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 26) como en los Instrumentos Internacionales se encuentra reconocido como un derecho humano.

Garantía, de carácter normativo constitucional, que se constituye en un mecanismo protector dentro de los procesos judiciales o administrativos a través del cual se proscribe la presunción de culpabilidad.

En el ordenamiento jurídico boliviano, la presunción de inocencia con su triple valor, se encuentra reconocida por norma suprema al señalar en su art. 116.I que: “Se garantiza la presunción de inocencia”, cuyo contenido ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional de la siguiente forma:

En su dimensión de principio-garantía, que no es el imputado el que debe probar su inocencia, sino que es el acusador el que debe probar la culpabilidad del encausado o procesado.

Así la SC 0011/2000-R de 10 de enero, determinó lo siguiente: “este principio constitucional de presunción de inocencia se constituye en una garantía del debido proceso, protegiendo al encausado frente a actitudes arbitrarias que podrían dar margen al prejuzgamiento y a condenas sin proceso. Este principio constitucional traslada la carga de la prueba al acusador, vale decir que obliga a éste, en materia penal, a probar sus acusaciones dentro del respectivo proceso, y que los jueces dicten sentencia condenatoria siempre que exista plena prueba, o sea, cuando no haya duda sobre la culpabilidad del encausado demostrada por todos los medios de prueba, dentro de un proceso en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa...”.

La presunción de inocencia sólo es vencible con una sentencia condenatoria con calidad de cosa juzgada formal y material, conforme señaló la SC 0012/2006-R de 4 de enero, al determinar que: “Este es un postulado básico de todo ordenamiento jurídico procesal, instituido generalmente como garantía constitucional en diversos países. El principio está dirigido a conservar el estado de inocencia de la persona durante todo el trámite procesal. La vigencia del principio determina que un procesado no puede ser considerado ni tratado como culpable, menos como delincuente, mientras no exista una sentencia condenatoria que adquiera la calidad de cosa juzgada formal y material. Esto implica que únicamente la sentencia condenatoria firme es el instrumento idóneo capaz de vencer el estado de

presunción de inocencia del procesado...”.

En el mismo sentido se pronunciaron las SSCC 0742/2002-R, 0690/2007-R, 0239/2010-R, 0255/2012, 0619/2012, entre otras. Esta última Sentencia Constitucional Plurinacional refirió el siguiente razonamiento: “En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, la SC 0239/2010-R de 31 de mayo, puntualizó ‘...está prevista como una garantía por el art. 116.I de la CPE, y que definitivamente significa un estado constitucional que parte de la buena fe, al considerar que toda persona es inocente entre tanto no exista en su contra sentencia condenatoria ejecutoriada...’. Al respecto, la SC 0360/2007-R de 8 de mayo, que toma el razonamiento de la SC 0173/2004-R de 4 de febrero, señaló que es la: ‘...garantía de todo aquel contra quien pesa una acusación, para ser considerado inocente mientras no se compruebe su culpabilidad a través de medios de prueba legítimamente obtenidos, dentro de un debido proceso’”.

El alcance de los entendimientos jurisprudenciales citados ha sido ratificados por el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante SSCC 0509/2012, 609/2012, entre otras.

El principio- garantía de la presunción de inocencia impide a que los órganos de la persecución penal realicen actos que presuman la culpabilidad del imputado. Con este razonamiento se pronunció la SC 0165/2010-R de 17 de mayo, al señalar lo siguiente: “...la presunción de inocencia implica que todo imputado debe ser considerado inocente y tratado como tal en todo momento, mientras no se declare su culpabilidad en sentencia ejecutoriada (art. 6 CPP, SSCC 0690/2007-R, 0747/2002-R 0012/2006-R), garantía de la cual deriva la prohibición de obligar al imputado a declarar contra sí mismo; que la carga de la prueba corresponda a los acusadores, y que la libertad sólo pueda ser restringida de manera extraordinaria en las medidas cautelares (SSCC 0048/2000-R, 0439/2003-R).

Debe entenderse, entonces que la presunción de inocencia impide que los órganos de la persecución penal y las autoridades jurisdiccionales, realicen actos que presuman la culpabilidad del imputado, conforme establece el art. 6 del CPP.

La presunción de inocencia como parte del debido proceso es extensible a todo proceso -judicial o administrativo-. Con este razonamiento se pronunciaron las SSCC 0450/2011-R, 0255/2012. Esta última Sentencia señaló lo siguiente: “...la presunción de inocencia ha sido configurada como garantía constitucional, en el art. 116 de la CPE, cuando establece: ‘I. Se garantiza la presunción de inocencia...’. Por su parte, los pactos internacionales también contemplan el principio con un contenido más o menos similar al establecido en la normativa boliviana. Así, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece en su art. 14.II, que ‘Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a ley’. En similares términos lo estableció la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 11 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su art. 8.2, normativa que compone el bloque de constitucionalidad. La presunción de inocencia, como componente de la garantía del debido proceso, también debe entenderse extensible a todo proceso -sea administrativo o judicial-

cuya consecuencia sea la aplicación de una sanción o determinación de responsabilidades a cargo de determinada persona”.

#### La presunción de inocencia en el bloque de constitucionalidad

El bloque de constitucionalidad reconocido por el art. 410 de la CPE, constituido por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, conforman el conjunto de normas que se integran en el ordenamiento jurídico interno y configuran conjuntamente con la Constitución una unidad constitucional fundamentadora e informadora de todo el orden jurídico interno, que sirve de parámetro para la interpretación de las normas jurídicas.

En el marco de lo señalado, la presunción de inocencia goza de un reconocimiento expreso en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el país, entre ellos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En efecto, el art. 14.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos señala que:

“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.

A su vez la Declaración Universal de Derechos Humanos en su art. 11.1 menciona que:

“Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa” (las negrillas nos pertenecen).

Por su parte la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948, en su art. XXVI establece lo siguiente:

“Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

Toda persona acusada de delito tiene derecho ser oída en forma imparcial y publica, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas” (las negrillas son agregadas).

Finalmente el art. 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que:

“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...”.

## Jurisprudencia de la Corte Interamericana

Teniendo en cuenta que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado Plurinacional de Bolivia y forman parte del bloque de constitucionalidad, conforme ha señalado la SC 0110/2010-R de 10 de mayo, al señalar lo siguiente: “En efecto, al ser la CIDH el último y máximo garante en el plano supranacional del respeto a los Derechos Humanos, el objeto de su competencia y las decisiones que en ejercicio de ella emanan, constituyen piedras angulares para garantizar efectivamente la vigencia del ‘Estado Constitucional’, que contemporáneamente se traduce en el Estado Social y Democrático de Derecho, cuyos ejes principales entre otros, son precisamente la vigencia de los Derechos Humanos y la existencia de mecanismos eficaces que los hagan valer, por eso es que las Sentencias emanadas de este órgano forman parte del bloque de constitucionalidad y fundamentan no solamente la actuación de los agentes públicos, sino también subordinan en cuanto a su contenido a toda la normativa infra-constitucional vigente.

(...)

En el marco del panorama descrito, se colige que inequívocamente las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse plenamente a su contenido para consagrar así la vigencia plena del ‘Estado Constitucional’ enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos”.

En virtud del citado entendimiento jurisprudencial y con la finalidad de tener los parámetros necesarios para realizar el juicio de constitucionalidad sobre esta problemática, corresponde referirnos a la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la presunción de inocencia.

En este cometido, la Corte ha desarrollado el siguiente entendimiento jurisprudencia referido a la presunción de inocencia como principio en el ámbito penal determinando lo que a continuación sigue:

El principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales” (Cfr. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Fondo, supra nota 216, párr. 77; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 14, y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 182).

La presunción de inocencia implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el

delito que se le atribuye, ya que el onus probandi corresponde a quien acusa. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado. (Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154 y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 182).

La falta de prueba plena de la responsabilidad en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia (Cfr. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr.121 y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 183).

Es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme (Cfr. Caso Ricardo Canese, supra nota 228, párr. 154 y Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 183).

El principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado. La presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable (Caso Cabrera García y Montiel Flores, supra nota 21, párr. 184, en el que se cita ECHR, Case of Barberà, Messegué and Jabardo v Spain, Judgment of 6 December 1988, App. Nos. 10588/83, 10589/83, 10590/83, párrs. 77 y 91).

Estos entendimientos fueron reiterados en el caso López Mendoza vs. Venezuela Sentencia de 1 de septiembre de 2011 párr. 128.

Igualmente, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha observado que “La presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable, asegura que el acusado tenga el beneficio de la duda, y exige que las personas acusadas de un delito sean tratadas de conformidad con este principio. Todas las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio, por ejemplo, absteniéndose de hacer comentarios públicos en que se declare la culpabilidad del acusado” (las negrillas son nuestras) (Naciones Unidas. Comité de Derechos humanos. Observación general N° 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), párr. 30).

Consecuentemente, la jurisprudencia constitucional glosada así como la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye el parámetro de interpretación que será utilizado por este Tribunal para determinar si la suspensión temporal de las autoridades que

conforman los órganos ejecutivo y deliberativo de las entidades territoriales autónomas, ordenada como consecuencia de una acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos vulnera el derecho a la presunción de inocencia.

En este cometido, siguiendo el desarrollo jurisprudencial realizado por el anterior Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la presunción de inocencia, en su triple dimensión -principio, derecho y garantía- configura un estado de inocencia que acompaña al acusado desde el inicio de la acción penal hasta el pronunciamiento de la sentencia firme y definitiva de culpabilidad, ello obliga a imponer límites y, en su caso, a proscribir aquellos actos y medidas de carácter preventivo que impliquen una anticipación de la pena o sanción respecto de aquellas personas cuya responsabilidad o culpabilidad no ha sido establecida aún.

De producirse ello -una sanción anticipada- no sólo se afectaría la presunción de inocencia sino que implicaría, además, un quiebre con el valor justicia y el principio de razonabilidad, circunstancia no acorde con un Estado respetuoso de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, pues como se señaló, la presunción de inocencia en su triple dimensión: a) impide que los órganos encargados de la persecución penal realicen actos que presuman la culpabilidad del imputado; b) exige que la misma sea desvirtuada con certeza plena y determinante sobre la culpabilidad; c) obliga al acusador a probar la culpabilidad del encausado, sin perjuicio de los mecanismos de defensa que puedan ser utilizados por quien es acusado de la comisión de un delito; y, d) impele a considerarla como un estado de inocencia, que debe ser conservado durante todo el trámite procesal no sólo respecto de los procesos penales, sino también en todo sistema sancionador, disciplinario, administrativo, contravencional, constituyéndose en una exigencia que debe ser respetada por todas los servidores públicos y autoridades encargados de ejercitar la potestad punitiva del Estado.

La suspensión temporal del ejercicio de funciones como medida preventiva

La SC 0079/2005 de 14 de octubre, refiriéndose a la suspensión del ejercicio de funciones como medida preventiva señaló el siguiente entendimiento: "...Es necesario distinguir las medidas preventivas de las sanciones propiamente dichas. Las medidas preventivas, en un proceso ya iniciado, son aquellas asumidas por una autoridad jurisdiccional o administrativa con el fin de mantener una situación inalterable en tanto se tramita un proceso, tal el caso, por ejemplo, de la medida de 'no innovar' que se suele utilizar en materia civil cuando están en controversia derechos propietarios o de posesión; o la medida preventiva de suspensión temporal del ejercicio de funciones de un funcionario público mientras se sustancie el proceso administrativo interno.

La suspensión del ejercicio de las funciones está conceptuada como el cese temporal que en la prestación de servicios dispone el superior o la autoridad debidamente facultada. Puede constituir una medida preventiva, y si a ella se suma la suspensión del cobro del sueldo o salario, pasa a ser una sanción disciplinaria. De lo dicho se establece que la suspensión del ejercicio de funciones puede adoptar la figura de medida preventiva, o de sanción, aquella,

será asumida al inicio del proceso disciplinario y con goce de haberes, y ésta se asumirá al concluir el proceso en el que se ha demostrado la responsabilidad del funcionario que ha sido sometido a él, en este caso será sin goce de haberes...” (las negrillas son nuestras).

En este contexto, la suspensión temporal en el ejercicio de funciones puede operar con un carácter preventivo cuando se limita simplemente a suspender del ejercicio de funciones a la persona; sin embargo, al constituirse en una limitación de derechos, su aplicabilidad debe circunscribirse a parámetros de control a fin de evitar situaciones arbitrarias, por ello la necesidad de establecer límites en su regulación, como la de prohibir que ésta opere en forma indefinida, pues la suspensión temporal en esencia debe ser por tiempo determinado, cuyo máximo señalado por ley jamás podría ser rebasado.

Ahora bien, la suspensión temporal deja de tener el carácter de medida preventiva y asume la forma de sanción cuando se trata, por ejemplo, de una suspensión sin goce de haberes, situación en la cual encuentra resguardo sólo si ésta va precedida de un proceso previo, en el entendido que en el ámbito administrativo sancionador, toda sanción debe operar como culminación de un proceso, en el que se encuentre asegurados las presunción de inocencia, el derecho a la defensa y el debido proceso, como mínimos rectores a ser observados por los órganos encargados de ejercer la sanción punitiva del Estado.

#### Los derechos políticos en el bloque de constitucionalidad

Especial interés cobra la suspensión temporal del ejercicio de funciones respecto de autoridades y/o servidores públicos con cargos electos, por su directa relación con el ejercicio de los derechos políticos.

En mérito a ello corresponde referirse al reconocimiento efectuado por las normas constitucionales y del bloque de constitucionalidad con relación al ejercicio de los derechos políticos, para establecer si la suspensión temporal de los gobernadores y asambleístas de los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas, como consecuencia de la acusación formal presentada en su contra por la presunta comisión de delitos y la consiguiente imposibilidad de continuar con su mandato hasta que dure el enjuiciamiento constituye una violación al ejercicio de los derechos políticos previstos en los arts. 26, 28 de la CPE y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El art. 26 de la Ley Fundamental reconoce en forma expresa el carácter fundamental de los derechos políticos, señalando:

“I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tiene derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación comprende:

La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.

La fiscalización de los actos de la función pública”.

En el bloque de constitucionalidad, el art. 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Por su parte el art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el art. 23.1 y cuáles los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción, determinando que “ La Ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal”.

Por su parte, el art. 25 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, señala: “Todos los ciudadanos gozarán (...) de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Desarrollando el núcleo esencial de los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que: “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo, y a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”. (Caso Casatañeda Gutman, 143), y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades. Este último término implica la obligación de garantizar como medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos” (Caso Yatama. Párr.. 195) (las negrillas nos pertenecen).

Entendimiento que fue reiterado en el caso López Méndoza vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011.



Consiguientemente, a través de la doctrina del bloque de constitucionalidad precedentemente desarrollada, se establece que dentro del contenido esencial de los derechos políticos, entre ellos el derecho a ser elegido en un cargo político, subyace como elemento esencial el derecho a ejercer en forma real en el cargo por el cual fue electo, por lo mismo, se constituye en un principio rector a ser observado por todos los ciudadanos, por lo tanto surge la obligación de proscribir todas aquellas medidas que impliquen una restricción irrazonable, que torne impracticable el ejercicio de un derecho fundamental.

El juicio de constitucionalidad de los arts. 128, 144, 145, 146 y 147 de la LMAD

En el marco de lo señalado, es posible concluir que si bien es evidente que la acusación formal refleja una actividad investigativa por parte del Ministerio Público que proporciona fundamento para el enjuiciamiento público del imputado, actividad en la que se ha recaudado elementos probatorios para hacerlos valer en el juicio a efectos de probar la comisión del hecho delictivo atribuido, no es menos evidente que el estado de inocencia del encausado o procesado debe permanecer incólume hasta que se declare su culpabilidad o responsabilidad mediante sentencia judicial firme; en cuyo mérito la suspensión temporal a imponerse como emergencia de la acusación formal, constituye una sanción anticipada fundada en la presunción de culpabilidad del encausado, que quebranta ese estado de inocencia que debe ser precautelado como principio rector inquebrantable, en la medida que toda la actividad probatoria que refleja la acusación formal puede ser controvertida, y en su caso, desvirtuada por el encausado, por ello sólo una decisión condenatoria ejecutoriada puede desvirtuar la presunción de inocencia. En el contexto señalado, la suspensión temporal de la autoridad o servidor público electo, por ende el alejamiento de sus funciones, lleva consigo una sanción sin previo proceso, contrario a lo previsto en el art. 117. I de la CPE, que establece que ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso, lo que obliga a imponer límites y, en su caso, a proscribir aquellos actos y medidas de carácter preventivo que impliquen una anticipación de la sanción respecto de aquellas personas cuya responsabilidad o culpabilidad no ha sido establecida aún.

A lo anterior se suma el hecho que la adopción de la medida preventiva de suspensión temporal por la presunta comisión de delitos respecto de servidores públicos con cargos electos, entre ellos, las autoridades electas departamentales, regionales y municipales además de tener un carácter sancionatorio que vulnera la presunción de inocencia y el debido proceso, provoca un grave quebranto al ejercicio de los derechos políticos en su vertiente de participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, en cuyo contenido se encuentra el derecho a ser electo y a poder acceder y ejercer el mandato por el cual fue elegido, derecho que se encuentra reconocido en el art. 26.I de la CPE. Afectación que se vislumbra porque la restitución al cargo electo sólo opera una vez concluido el juicio con sentencia de inocencia, conforme se encuentra regulado por el art. 146 de la LMAD y porque la máxima autoridad ejecutiva interina durará en sus funciones hasta la conclusión del juicio a la autoridad suspendida, según dispone el art. 147 de la LMAD, duración que puede prolongarse de manera indefinida

ocasionando un estado de indefinición jurídica desproporcionada e irrazonable al mantener la suspensión temporal por tiempo indeterminado hasta que se sustancie el juicio y se pronuncie sentencia, por lo mismo, con pérdida del periodo por el cual el servidor público fue elegido para cumplir con su mandato, máxime si la duración máxima de los procesos penales por mandato de lo previsto en el art. 133 del CPP es de tres años, término que per se en su relación con el ejercicio de los derechos políticos reconocidos constitucionalmente resulta lesivo, por ende, contrapuesto a los postulados del Estado Constitucional de Derecho.

En tal medida la suspensión temporal del ejercicio de funciones de autoridades con cargos electivos se constituye en una sanción con directa afectación al ejercicio de los derechos políticos, como el derecho a ser elegido y a acceder a las funciones públicas para las cuales fue elegido, pues conforme enseña la doctrina del bloque de constitucionalidad dentro del contenido esencial de los derechos políticos, entre ellos el derecho a ser elegido en un cargo político, subyace como elemento esencial el derecho a ejercer en forma real en el cargo por el cual fue electo, por lo mismo, se constituye en un principio rector a ser observado por todos los ciudadanos. En virtud de lo señalado la suspensión temporal como emergencia de la acusación formal, por implicar una sanción anticipada que lesiona los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso, constituye una restricción que lesiona el derecho político de participación y representación en su elemento de poder ejercitar en forma real del mandato para el cual fue elegido, lo que implica la obligación de garantizar como medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.

Consecuentemente la suspensión temporal emergente de la acusación formal por la comisión de delitos parte del desconocimiento de la presunción de inocencia y de su imposición sin previo proceso, con graves consecuencias en el ejercicio de derechos políticos, tal y como ha sido diseñada por el legislador no se adecua al marco constitucional, porque vulnera lo previsto en los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el contexto señalado, similar razonamiento se aplica -en lo conducente- a la norma prevista en el art. 128.II de la LMAD, que dispone la suspensión temporal de funciones de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías si se hubiera dictado acusación formal en su contra que disponga su procesamiento penal, en la medida que la suspensión temporal como emergencia de la acusación formal constituye una sanción anticipada fundada en la presunción de culpabilidad, que no encuentra cobijo en el orden constitucional, de acuerdo a lo sustentando en los fundamentos de esta Sentencia por suponer una contravención al estado de inocencia que se encuentra precautelado constitucionalmente y una sanción sin previo proceso, circunstancia que no puede ser avalada por el Tribunal Constitucional Plurinacional en su calidad de órgano contralor de la supremacía de la Constitución Política del Estado y la protección de los derechos y garantías; por lo que la parte inicial del parágrafo II del art. 128 de la LMAD, es inconstitucional.

De otro lado, cabe advertir que los accionantes acusaron de inconstitucionalidad todo el art.

128 de la LMAD; sin embargo, no se advierte incompatibilidad con el texto constitucional en lo que concierne al párrafo I del art. 128 de la LMAD, cuya norma se refiere al periodo de funciones de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías, por lo que no existe relación alguna con el juicio de constitucionalidad que se aborda en este tópico. Del mismo modo, tampoco se observa incompatibilidad con lo establecido en el párrafo III del citado, precepto legal que establece la destitución de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías en virtud de sentencia ejecutoriada por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, o por haber sido condenada a pena privativa de libertad por la comisión de delitos dolosos, debidamente comprobado. Por el contrario, se percibe su correspondencia con lo establecido en el art. 117.I de la CPE. De igual forma, en lo que respecta a la segunda parte del párrafo II del art. 128, referida a la suspensión temporal de la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Estatal de Autonomías por resolución de responsabilidad administrativa o civil, tampoco se advierte vicio de inconstitucionalidad que motive su expulsión del ordenamiento jurídico, por no encontrarse dentro de los supuestos de sanción anticipada sin previo proceso.

En cuanto a la denuncia de inconstitucionalidad del art. 145.2 de la LMAD, corresponde señalar que esta disposición es emergente de lo establecido en el art. 144 de la LMAD, porque regula parte del procedimiento a aplicarse para proceder a la suspensión temporal de funciones de las autoridades de los gobiernos autónomos, determinado que cuando se trate de la máxima autoridad ejecutiva, la autoridad interina será designada de entre las y los asambleístas y/o concejales y concejales; por tanto, su inconstitucionalidad se funda al ser una consecuencia de la norma que regula la suspensión temporal de las autoridades con cargo electo, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada en esta Sentencia Constitucional Plurinacional en base a los argumentos señalados supra.

En esta perspectiva, se tiene que los arts. 145.1 y 3, 146 y 147 de la LMAD, guardan directa relación con los arts. 144 y 145.2), por configurar el procedimiento a seguir para la suspensión temporal, puesto que el numeral primero del art. 145 de la LMAD, determina que: “Habiendo acusación formal, el fiscal comunicará la suspensión al órgano deliberativo de la entidad territorial autónoma respectiva, el cual dispondrá, de manera sumaria y sin mayor trámite, la suspensión temporal de la autoridad acusada designando, al mismo tiempo y en la misma resolución, a quien la reemplazará temporalmente durante su enjuiciamiento”. A su vez, el numeral 3 de la citada disposición establece que “Si se tratara de asambleístas departamentales y regionales, concejales y concejales, la Asamblea Departamental, la Asamblea Regional o el Concejo Municipal respectivo designará a la suplente o el suplente respectivo que reemplazará temporalmente al titular durante su enjuiciamiento”, circunstancia que origina declarar su inconstitucionalidad por conexitud con las normas que han sido declarada inconstitucionales, en razón a que sería contrario a derecho mantenerlas vigentes en el ordenamiento jurídico no obstante que su vicio de inconstitucionalidad se encuentra directamente vinculada con las normas cuya incompatibilidad se declara en esta Resolución.

De igual forma la inconstitucionalidad por conexitud se hace extensible respecto de los arts.

146 y 147 de la LMAD, en virtud a que las citadas disposiciones disponen que la restitución al cargo electo de la autoridad suspendida sólo opera una vez concluido el juicio con sentencia de inocencia y la máxima autoridad ejecutiva interina durará en sus funciones hasta la conclusión del juicio a la autoridad suspendida, disposiciones que fundan una sanción anticipada contraria a la presunción de inocencia y debido proceso, conforme se ha fundamentado precedentemente, extremo que obliga su expulsión del ordenamiento jurídico por conexitud con las normas que en este fallo se declara su incompatibilidad, por vulnerar lo previsto en los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE.

Finalmente cabe señalar que los accionantes denuncian la incompatibilidad de los arts. 128, 144 y 145.2 con relación al art. 28 de la CPE, norma constitucional que establece “El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:

Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.  
Por defraudación de recursos públicos.  
Por traición a la patria”.

Sin embargo, el supuesto disciplinado en el art. 28 de la CPE, implica una limitación al ejercicio de derechos políticos para tres supuestos fácticos con sentencia ejecutoriada, empero la denuncia de inconstitucionalidad en cuanto a la suspensión de autoridades electas de los gobiernos autónomos por existir acusación formal en su contra versa sobre supuestos en los cuales las normas objeto de constitucionalidad establecen una sanción previa sin que exista sentencia condenatoria ejecutoriada, siendo por tanto un supuesto diferente, que no guarda relación con la problemática planteada y, por lo mismo, la citada norma constitucional no puede servir de parámetro para determinar la inconstitucionalidad de los arts. 128.II primera parte, 144, 145, 146 y 147, pues conforme concluye este Tribunal Constitucional Plurinacional, las normas citadas son incompatibles con los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE, situación que obliga su depuración del ordenamiento jurídico boliviano.

#### POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Plena; en virtud a la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y el art. 103 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, declara:

1° La CONSTITUCIONALIDAD de los arts. 2, 3, 4, 7, 9, 14, 15, 16, 17, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 62, 63, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 81, 82.I,II,III y IV, 83.I, II y IV, 84, 88.I, II, III, IV y V, 92.I, 94.I, 95, 96.I y II, 97, 98, 100, 120, 121 122, 123, 124, 128.I y III, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140 y 141 de la LMAD.

2° La CONSTITUCIONALIDAD de la parte in fine del párrafo II del art. 128 (referida a la suspensión temporal de la máxima autoridad ejecutiva por resolución en la que se le atribuya responsabilidad administrativa o civil conforme a ley).

3° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 11 de la LMAD; únicamente en los alcances interpretativos otorgados en los tres puntos establecidos en el Fundamento Jurídico II.5.6 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional.

4° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 64 de la LMAD, en el marco del sentido interpretativo en el Fundamento Jurídico II.5.11 de la presente Resolución.

5° La CONSTITUCIONALIDAD del art. 65 de la LMAD, únicamente en el sentido interpretativo otorgado en el párrafo último del Fundamento Jurídico II.5.12 del presente fallo.

6° La INCONSTITUCIONALIDAD del primer supuesto establecido en el art. 68 de la LMAD, por vulnerar lo previsto en los arts. 179.III y 196.I de la CPE.

7° La INCONSTITUCIONALIDAD del art. 82.V de la LMAD, por lesionar lo previsto en el 297.I.2 y 302.I.29 de la CPE.

8° La INCONSTITUCIONALIDAD del art. 83.III de la LMAD, por vulnerar lo previsto en los arts. 297.I.2 y 302.I.40 de la CPE.

9° La INCONSTITUCIONALIDAD del art. 88.VI, VII y VIII, de la LMAD por vulnerar lo previsto en el 297.I.2 y 302.I.7, 302.I.11, 302.I.22 y 304.I.22 de la CPE.

10° La INCONSTITUCIONALIDAD de los párrafos II, III y IV del art. 92 de la LMAD, por vulnerar los arts. 297.I.2, 300.I.31, 302.I.21 y 304.I.19 de la CPE.

11° La INCONSTITUCIONALIDAD de los párrafos II, III y IV del art. 94 de la LMAD, por ser contrarios a lo previsto en los arts. 297.I.2, 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4 de la CPE.

12° La INCONSTITUCIONALIDAD de los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX del art. 96 de la LMAD, por ser contrarios a los arts. 297.I.2, 300.I.7, 8, 9 y 10, 302.I.7 y 18; y, 304.I.6 de la CPE.

13° La INCONSTITUCIONALIDAD de los arts. 144, 145, 146 y 147 de la LMAD, y la frase contenida en la primera parte del párrafo II del art. 128.II de la LMAD, referida: “La máxima autoridad ejecutiva será suspendida temporalmente de sus funciones si se hubiera dictado Acusación Formal en su contra que disponga su procesamiento penal”, por ser contrarias a los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

14° EXHORTAR al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a las autoridades nacionales y a las autoridades de las entidades territoriales autónomas, a la observancia y cumplimiento de lo previsto en los arts. 124, 130 y 132 de la LMAD.

15°EXHORTAR a la Asamblea Legislativa Plurinacional la elaboración de la legislación sobre competencias concurrentes y compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas que aún faltaren.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

No interviene el Presidente, Dr. Ruddy Flores Monterrey, ni la Magistrada Neldy Virginia Andrade Martínez, por encontrarse en viaje de misión oficial.

Fdo. Soraida Rosario Cháñez Chire  
MAGISTRADA

Fdo. Efren Choque Capuma  
MAGISTRADO

Fdo. Mirtha Camacho Quiroga  
MAGISTRADA

Fdo. Gualberto Cusi Mamani  
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Ligia Mónica Velásquez Castaños  
MAGISTRADA

Este documento proviene del Tribunal Constitucional de Bolivia