

## **I. MARCO CONCEPTUAL**

### **I. 1.- CONCEPTO DE AUTONOMÍA**

El concepto moderno de autonomía surge principalmente con Kant y da a entender la capacidad del sujeto de gobernarse por una norma que él mismo acepta como tal sin coerción externa. Por el hecho de poder gobernarse a sí mismo, el ser humano tiene un valor que es el de ser siempre fin y nunca medio para otro objetivo que no sea él mismo.

Stuart Mill, como representante de la otra gran corriente ética, el utilitarismo, considera a la autonomía como ausencia de coerción sobre la capacidad de acción y pensamiento del individuo. A Mill lo que le interesa es que el sujeto pueda hacer lo que desea, sin impedimentos.

Ahora bien la Real Academia Española en la edición de 1970 señala la Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, Provincias, Regiones u otras entidades de él, para regir interés peculiar de su vida interior mediante normas u órganos de gobierno propio, en este nuevo concepto define su nivel de organización dentro del Estado y orienta la potestad autonómica a sus intereses peculiares y la referencia a normarse.

### **I. 2.- CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA.**

La autonomía es un derecho que como tal se manifiesta como una libertad de disposición, solicitada por aquellas entidades, agrupaciones con mayor o menor fundamento histórico para definir la base territorial, sujetos que pueden reclamar ese derecho, atribuyéndolo a sus órganos o instituciones representativas (diputaciones, municipios, órganos interdepartamentales, y las juntas o Concejos preautonómicos).

La autonomía puede configurarse de acuerdo con las peculiaridades de cada comunidad, en virtud del principio de libre disposición, no sólo es libre la opción a un régimen de autonomía, sino también el contenido con que esta se establezca.

No hay un modelo único sino dos marcos de competencias posibles con las que cada comunidad puede establecer un estatuto posible, esto tiene que ver con dos marcos

posibles de autonomía, *la autonomía limitada* que podría llamarse también *ordinaria* en la que se encuadra materias a las que se extiende la autonomía, *la autonomía plena* o llamada también *extraordinaria*, con facultades delegadas por la constitución como competencias exclusivas del estado.

### **I. 3.- DIMENSIONES DE LAS AUTONOMÍAS.**

**Autonomía Política:** Es la facultad de adoptar y concordar las políticas plenas y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollo la funciones que le son inherentes. Determinar su propia dirección política, establecer sus opciones y prioridades, coordinar y dirigir incluso la administración en razón de esos objetivos que implican su programa, controlar si efectivamente las medidas adoptadas estén cumpliéndose en la dirección propuesta.

**Autonomía Administrativa:** Es la facultada de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. Los actos concretos en que se manifieste no estén sujetos a reformas, revisión ni recurso, por una autoridad superior de la Administración Central, aunque en casos extraordinarios el Gobierno lo pueda suspender al mismo tiempo que los impugne ante el Tribunal Constitucional, adoptar medidas de intervención por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

**Autonomía Económica:** Es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a ley. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

### **I. 4.- COMPRENSIÓN GENERAL RESPECTO A LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES.**

Las autonomías regionales (o Departamentales) según Juan C. Urenda, autor del libro *Autonomías Departamentales* “Es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos políticos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus

circunscripciones, en el marco de la unidad del estado. La autonomía se sujeta a la constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

También señala que es la resultante de la descentralización administrativa territorial y la descentralización política también territorial, restringida o limitada por normas de vigencia nacional, figura ésta que es complementaria necesariamente con una efectiva descentralización económica. La característica principal de éste modelo es la descentralización política que consiste en reconocer a las regiones la potestad de darse sus propias normas, limitadas por la normatividad Constitucional.

El Concejo Preautonómico de Santa Cruz en la propuesta de reforma del texto constitucional para estructurar el estado autonómico.(el presente texto es puesto en consideración de la asamblea provisional autonómica). Señala en sus Art. 109 que los Departamentos Autónomos constituyen entes jurídicos descentralizados con potestad política, administrativa y económica para el ejercicio de las competencias asignadas por esta Constitución y sus Estatutos. Los Estatutos de Autonomías son la norma institucional básica de cada Departamento y el Estado reconoce y ampara como parte integrante a su ordenamiento jurídico.

Simón Yampara H. (Aymara, sociólogo, presidente de APPNOI, asesor principal de la Fundación Andina *Suma-Qamaña* y director general del INTI ANDINO.) En el texto Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios “ señala que la autonomía es un proceso de descolonización y liberación, reterritorializando el país con cualidad y bienestar humana. Esta segunda vía es lo que pretenden y buscan los pueblos originarios/indígenas (Originario/indígena parecen decir lo mismo y por tanto se comete cacofonía. La verdad es que en un debate en el Congreso Interamericano, realizado en Moxos-Trinidad Bolivia 1985-86, se optó que los pueblos de las tierras altas prefieren autodenominarse “naciones originarias” y los de las tierras bajas “pueblos indígenas”, así respetarse mutuamente. Desde entonces en las tierras altas se ha iniciado con el proceso de reafirmación y reconstitución de los ayllus y las autoridades originarias, y en las tierras bajas las comunidades y los pueblos indígenas.), reconstituir redes de mancomunidades interecológicas con poder político diárquico (interacción de género institucionalizado en la familia) unitario cosmogónico ecobiótico.

Entonces, el posicionamiento de los pueblos originarios/indígenas es de autonomía administrativa y económica, pero no autonomía política. Esta autonomía debe expresarse/representar mancomunado visiones de pueblos originarios/indígenas en la Asamblea Legislativa con un poder político unitario.



## II. PARTICIPACIÓN POPULAR, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES EN BOLIVIA

### II.1. El debate sobre Autonomías Departamentales

En los primeros meses del año 2005 se ha reubicado el tema de las “Autonomías” con inédita prioridad en la Agenda Política del país. Ya no se trata de la inquietud periférica de un sector especializado - como fue durante mucho tiempo -, de una élite departamental o de un movimiento regional . Después del multitudinario Cabildo realizado en Santa Cruz de la Sierra, se trata de un tema de interés nacional, más allá de las adhesiones u oposiciones que pueda suscitar.

Sin embargo, la masificación y “mediatización” de las “Autonomías”, está previsiblemente guiada por entusiasmos, prejuicios e imprecisiones. Comenzando por la propia noción y el alcance del término que en una aproximación preliminar hay que citar inclusive con la prevención del entrecomillado, el debate es completamente desordenado y confuso, sobreponiéndose distintos escenarios de análisis, que parten de diferentes perspectivas, a saber: el equilibrio entre Estado y Nación, la profundización de la democracia, la lucha contra la Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia pobreza, el desarrollo del aparato productivo, la identidad de los pueblos indígenas, el centralismo nacional, el centralismo de las capitales en los departamentos, las reivindicaciones regionales, entre otras.

En lo que se refiere a los caminos institucionales para impulsar las “Autonomías”, la situación no es menos caótica. Para algunos es la Asamblea Constituyente con una predisposición marcada en los últimos meses a bloquear el tema, para otros un Referéndum Vinculante. Y en el mismo trayecto, se tiene previsto elegir Prefectos por voto universal, sin que todavía existan consensos mínimos sobre las competencias y recursos que se van a administrar en el nivel intermedio de gobierno, a pesar de la legitimidad democrática del planteamiento.

Por otra parte, es inevitable advertir, que en este ámbito tan complejo y abigarrado, todavía hay que ubicar un contexto mayor, en el que se plantean interrogantes que superan los límites de este debate. Porque es fácil reconocer que detrás de las visiones

opuestas sobre estos temas subyacen otras tensiones mayores. Que la visión de la clase media urbana de la ciudad de La Paz guarda más afinidad con la visión de la clase media urbana de la ciudad de Santa Cruz que con la de los sectores populares de la ciudad de El Alto, que fueron los principales impulsores de la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003. O que la visión de las organizaciones indígenas del oriente boliviano guarda más afinidad con la visión del dirigente Evo Morales que con la del Comité pro Santa Cruz, que fue el principal impulsor del Cabildo de Enero de 2005.

En ese contexto, resulta evidente que estamos frente a contradicciones estructurales *ricos contra pobres, indios contra blancos*, para decirlo en los términos impíos del uso coloquial. Contradicciones que siempre han existido en el país que en esa medida son *estructurales*, pero que hasta ahora habían mantenido un precario equilibrio. Y lo particular de esta coyuntura, precisamente, es que ese precario equilibrio, a juzgar por las actitudes y los acontecimientos recientes, parece a punto de romperse.

## **II.2.- El contexto inmediato: La Ley de Participación Popular.-**

No es lo mismo plantear el diseño del nivel intermedio de gobierno - las “Autonomías” - el año 1993 que hacerlo el año 2005.

La Ley de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, ha modificado el contexto inmediato. Antes, sólo 24 municipios recibían recursos. Ahora son 327 los municipios que reciben recursos, para administrar competencias descentralizadas en los sectores de Salud, Educación, Deportes, Cultura, Riego y Caminos Vecinales, a través de sus propios Gobiernos Municipales, en la jurisdicción de las respectivas secciones de provincia que hay en el país.

Antes, sólo el 3% de la inversión pública tenía naturaleza municipal. Ahora, más del 30%, con la transferencia del 20% de la coparticipación tributaria - *Recursos de Participación Popular* - a los Gobiernos Municipales, y con la transferencia del 100% de los impuestos a inmuebles, vehículos y transferencias que afectan a estos bienes al Dominio Municipal Exclusivo -*Recursos propios*-, a lo que hay que agregar los recursos de la Ley del Diálogo Nacional.

Con esos datos bastaría para plantear una realidad completamente distinta el año

2005. Sin embargo, los cambios generados por la Ley de Participación Popular, apenas comienzan ahí. Porque, además, hay: 327 comités de vigilancia.

Más de 20.000 personalidades jurídicas reconocidas a Comunidades Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales - *Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)* -, respetando sus usos y costumbres.

Pero, además, en ésta nueva realidad, los procesos institucionales que se han impulsado legalmente, modifican también radicalmente el concepto y la práctica de la gestión pública. Porque la Ley de Participación Popular introdujo la Planificación Participativa, que tiene carácter de imperativo legal

- ver la Norma de la Planificación Participativa Municipal, la propia Ley de Participación Popular, sus decretos reglamentarios y la Ley de Municipalidades -, estableciendo un nuevo marco que promueve la participación de la sociedad civil en la orientación y en el control de la gestión municipal. En ese ámbito deben formularse los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Operativos Anuales, en cada municipio.

Y la dinámica institucional, más allá de sus debilidades, sigue avanzando con las posibilidades generadas por este nuevo marco, porque, además, hay planes de desarrollo mancomunados, como el Plan Macrorregional de Desarrollo del Chaco Boliviano, que comprende 16 municipios de 3 departamentos. Otro ejemplo es el Plan de Desarrollo de la Mancomunidad Chiquitana, que ha permitido incorporar una visión de desarrollo regional en 13 municipios, dos de los cuales tienen población mayoritariamente indígena - San Antonio de Lomerio y Urubichá. Asimismo, se han conformado comisiones de Desarrollo Económico Local en más de un centenar de municipios, y comisiones de coordinación provincial e interprovincial, para impulsar proyectos comunes de inversión concurrente y gestión compartida, que deben estar interconectados con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.

En este nuevo contexto, los grados de inclusión ciudadana han alcanzado dimensiones sociales extraordinarias, permitiendo que el 59% de los munícipes se reconozcan como Indígenas y que la participación de la mujer en la gestión pública crezca en un 100%, perfilando un escenario democrático de proporciones inéditas.

### II.3.- Una delimitación convencional del término “Autonomías”.-

Se trata de encontrar la comprensión más convencional del término, sin desmerecer lo esencial de su precisión técnica.

Porque, como se ha observado en debate sobre las “Autonomías” es completamente desordenado y confuso, comenzando por la propia noción y el alcance del término, que como prevención inicial, requiere inclusive para su manejo del entrecomillado. En todo caso, es oportuno remarcar que estamos considerando como realidad ineludible la licencia del debate político y social, sin renunciar a los alcances fundamentales del uso especializado. La utilidad de hacerlo, es que podemos intentar compatibilizar la expectativa colectiva con un mínimo de rigurosidad conceptual. Con esa advertencia, vamos a intentar esta delimitación convencional del término, tomando en cuenta los prejuicios profanos menos alejados de las ubicaciones de la ciencia.

En su acepción más general , se entiende por Autonomía, la posibilidad que tiene una persona individual o una persona colectiva de administrarse en su sentido más amplio, *sin depender en lo fundamental* de otros poderes externos. La dependencia es lo que califica la condición antinómica; es decir, la Heteronomía.

La importancia de esta aproximación elemental, es que, precisamente, es la noción general que está en el imaginario colectivo, a juzgar por el uso secular del concepto.

Aunque esta noción vernácula tiene la ventaja de establecer un escenario más o menos universal de comprensión inicial, comienza a denotar su insuficiencia cuando se quiere precisar con mayor rigor su alcance. En delimitar qué quiere decir *sin depender en lo fundamental*, está el arte y el debate. Tanto para una persona individual, como para una persona colectiva, tomando en cuenta que no hay Ser Humano ni categoría institucional que goce de una libertad absoluta.

Hecha esta aproximación convencional, ahora vamos a referirnos al término en su acepción política también más general. Desde esta perspectiva, ya entramos en los escenarios colectivos, dejando de lado a la persona individual y sus complejidades existenciales.



Cuando abordamos el término Autonomía en su acepción política, nos referimos a los Estados como entes jurídicos. En su uso menos estricto, el término se suele confundir con la independencia formal que tiene un Estado para conformar y administrar su gobierno sin intromisión extranjera. En su uso doctrinario más especializado a pesar del carácter relativo que tiene el tema en la legislación comparada, la Autonomía presupone la existencia constitucional de entes gubernamentales al interior del Estado, regidos por autoridades elegidas democráticamente, que ejercen jurisdicción, que tienen capacidad normativa limitada y que administran recursos específicos y competencias determinadas, en el marco de los alcances previstos por una ley especial.

### **II. 3.- Participación Popular**

Las modificaciones económicas traen aparejadas las transformaciones políticas. Ocurre que estos recursos no son para que los administre el “Centralismo”, sino el Gobierno Municipal de cada sección de provincia. Y, como ahora sí hay que administrar, se han conformado más de 300 gobiernos municipales bajo un régimen de Autonomía con relación al gobierno central, obviamente, y también a los centralismos departamentales, lo cual no resulta tan obvio reconocido constitucionalmente. Autoridades elegidas por voto universal y con capacidad normativa en el ámbito de sus atribuciones, administran competencias ampliadas en materia de salud, educación, deportes, cultura y caminos vecinales. Además, con la posibilidad de incrementar aún más sus recursos una vez alcancen la racionalidad administrativa para aprovechar los impuestos de dominio exclusivo - inmuebles, vehículos y las transacciones sobre estos bienes - que también les ha transferido la Ley de Participación Popular y la Reforma Tributaria de la Ley 1606.

Desde una perspectiva económica, destaca el carácter redistributivo del ingreso público que tiene el Proceso de Participación Popular. Atenuada la tesis del Estado empresario en favor de las fuerzas privadas del libre mercado, al gobierno le queda el rol de crear las condiciones adecuadas para fomentar la inversión y de contribuir a lograr un equilibrio social a través de la asignación racional de las recaudaciones tributarias en el conjunto del territorio nacional.

## **II. 4.- Alcance de la Ley de Participación Popular y su aporte en la consolidación orgánica de Bolivia.-**

No hay Estado sin presencia pública efectiva en todos los confines del territorio. La soberanía no es una disposición de ánimo, sino una expresión política, económica y administrativa.

Cuando nos acercamos a los dos siglos de vida Republicana, más de la mitad de la población no ha encontrado un nexo administrativo de carácter vinculante. Por ello, Bolivia, es más una intención que realidad. El cuerpo social, como el individual, necesita articulaciones para ser tal.

La distribución del Poder, además de ser una exigencia para la supervivencia del Estado, representa una de las condiciones distintivas de la democracia. Y, bajo cualquier forma de gobierno, es un requisito inexcusable para garantizar la gobernabilidad. Por estas razones, la descentralización es un instrumento fundamental en la perspectiva de consolidar institucionalmente la democracia y la gobernabilidad. Su filosofía es absolutamente democrática, en tanto se inspira en la posibilidad de dar participación a todos en la gestión del Estado.

La legitimidad y la legalidad son principios que pueden alcanzarse con mayores posibilidades en el escenario local, aprovechando la relación de proximidad con el ciudadano. Por ello, la Ley de Participación Popular, identifica en el Gobierno Municipal al sujeto público principal de su dialéctica .

### **II.4.1. Autonomía.**

En el espíritu de un proceso democrático no puede estar ausente una política descentralizadora. En esta filosofía, la naturaleza jurídica de los gobiernos municipales, al definirse constitucionalmente como Autónoma, presenta ventajas comparativas frente a otros niveles de gobierno en un Estado Unitario. La autonomía municipal supone una descentralización política, económica y administrativa, en tanto comprende la elección directa de las autoridades ediles, la capacidad normativa y la existencia de recursos y competencias que tienen alcance local, en el marco de lo definido por una ley especial.

Al privilegiar la estructura municipal, la Ley de Participación Popular aprovecha el régimen autonómico para explotar las mayores posibilidades descentralizadoras que otorga el marco constitucional del Estado boliviano.

#### **II.4.2. Recursos.**

No hay estructura tan perfecta que pueda administrarse sin recursos. Probablemente en Bolivia no han faltado ideas, pero lo que siempre se había extrañado era un esfuerzo consecuente para acompañarlas con medios económicos.

Como ya se ha visto, la nueva forma de distribución de la coparticipación tributaria participación de los municipios en los impuestos nacionales introducida por la Ley de Participación Popular, al efectuarse en atención al número de habitantes de cada unidad municipal permite superar la concentración de recursos que se daba en las capitales de departamento. A ello se suma el incremento de la coparticipación municipal, de 10% a 20% de los impuestos nacionales, y la transferencia al dominio municipal exclusivo del 100% de los impuestos a los inmuebles, vehículos y transacciones que afectan a estos bienes.

Con esta medida , como también hemos visto anteriormente, Bolivia cuenta por primera vez con posibilidades políticas, económicas y administrativas de impulsar una gestión pública en todo el territorio nacional.

#### **II.4.3. Competencias.**

Los recursos en el ámbito público son para atender las necesidades de la colectividad. Si se trata de recursos descentralizados, son para administrar competencias en favor de los habitantes de la respectiva jurisdicción descentralizada.

La Ley de Participación Popular transfiere a los municipios los recursos descritos en el acápite precedente para que administren competencias que históricamente habían tenido una gestión centralizada. En ese marco, la administración de la infraestructura física de los sectores de Salud, Educación, Deportes, Cultura, Riego y Caminos Vecinales, ahora es de responsabilidad de los respectivos Gobiernos Municipales.

#### **II.4.4. Coherencia con los planes nacionales.**

La administración municipal debe ejercer su autonomía sin descuidar la coherencia con los planes nacionales. Es importante cuidar una relación sistemática en la gestión pública del país. Para el efecto, las políticas, planes y programas municipales tienen que tomar en cuenta las políticas expresadas en los instrumentos legales que tienen alcance general.

En Bolivia, el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), además de los sistemas nacionales de Planificación, Inversión y Presupuesto, son de cumplimiento obligatorio para todo el sector público. Así también lo prescribe la Ley de Participación Popular. Se trata de los límites positivos de la Autonomía que propenden a lograr una relación orgánica en la administración del país.

De todas formas, la relación más importante que ha generado la Ley de Participación Popular se plantea en términos inversos; es decir, otorgándole posibilidades inéditas a las políticas nacionales de contar con los brazos articuladores para llegar a todo el territorio nacional, sin desmerecer las realidades particulares que ahora tienen un marco autónomo para expresarse.

#### **II.4.5. Supervisión de las instituciones privadas.**

La ausencia Histórica de las formas públicas del Estado boliviano en gran parte del territorio ha permitido que muchas instituciones privadas de desarrollo social actúen a su mejor saber y entender. En algunos casos, los resultados no han sido provechosos, configurando situaciones ajenas a una lógica integral de administración de los recursos humanos y físicos.

Al crear una presencia municipal real y efectiva, la Ley de Participación Popular permite la fiscalización pública en favor de la aplicación de criterios unívocos en la gestión del desarrollo nacional.

### III. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y GOBERNABILIDAD

#### III. 1.- Ley de Descentralización Administrativa y gobernabilidad.-

Con la Ley de Participación Popular se cumplió el objetivo de alcanzar una descentralización política, económica y administrativa en el nivel local, y se generaron espacios de incorporación de la sociedad civil organizada en la gestión institucional. Es decir, se desarrollaron escenarios propicios para impulsar legalidad y legitimidad. Lo que restaba impulsar eran mecanismos que promuevan un sistema de frenos y contrapesos entre los distintos niveles de gobierno. Precisamente a ese objetivo responde la Ley de Descentralización Administrativa.

La Ley de Descentralización Administrativa fue promulgada para complementar el proceso de Participación Popular, desde la perspectiva de la articulación política, económica y administrativa de todo el territorio. Por eso, la descentralización de esta ley, es meramente administrativa. Su objetivo no es crear más espacios para el ejercicio del sufragio universal o para la participación de la sociedad civil. Lo que busca es fortalecer la gobernabilidad democrática facilitando una dinámica de frenos y contrapesos que evite desequilibrios en las relaciones territoriales de poder.

En ese contexto, establece un nivel intermedio de gestión que permite la convergencia del nivel nacional con el nivel local, a través de la práctica de tres instrumentos que responden a necesidades políticas, económicas y administrativas, como ya hemos anunciado: Designación Cruzada, Inversión Concurrente y Gestión Compartida respectivamente.

La Designación Cruzada supone que el Prefecto del Departamento - autoridad unipersonal del nivel intermedio de gobierno - es designado por el Presidente de la República -cabeza del nivel central- y el Concejo del Departamento - autoridad colegiada del nivel intermedio de gobierno - es designado por los Concejos Municipales - niveles locales de gobierno -. Esa designación cruzada promueve la articulación política entre los niveles de gobierno. Prefecto y Concejo se encargan de coordinar las políticas nacionales y locales desde el nivel intermedio, extremo difícil de cumplir cuando son elegidos por sufragio universal como ocurre con las autoridades de los otros niveles. En esos casos, al tener todos una representación

popular, sin mayor relación política con los demás, la articulación queda seriamente comprometida.

Para que la Designación Cruzada sea comprendida, es necesario superar el prejuicio que reduce la democracia a la práctica del sufragio universal en todos los niveles de gobierno. La democracia que se agota en un criterio tan elemental, lejos de fortalecerse, menoscaba sus bases de gobernabilidad y, paradójicamente, se desestabiliza todos los días. El voto directo es la base del sistema, pero no es lo único. Cuando se descuidan los procesos de articulación política se pone en riesgo la sostenibilidad de cualquier forma de gobierno.

La Inversión Concurrente supone la participación económica de distintos niveles de gobierno en iniciativas comunes. Generalmente se alienta a través de compromisos para encarar proyectos que son de interés nacional y que tienen especial importancia en el desarrollo de un departamento o municipio.

Para que la Inversión Concurrente sea posible es necesario que existan áreas de Gestión Compartida, que suponen la intervención conjunta de distintos niveles de gobierno en la administración de un sector. Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa han creado un marco de Inversión Concurrente y Gestión Compartida para la administración de sectores como Salud, Educación, Deportes, Cultura, Caminos e Infraestructura productiva. Un ejemplo de Inversión Concurrente y Gestión Compartida es el Seguro de Maternidad y Niñez, que fue creado en este nuevo contexto institucional.

### **III. 2.- Características, tensiones y debilidades culturales en los procesos de descentralización**

Reconociendo que aún está en debate (2005) un modelo que permita conformar Autonomías Departamentales en Bolivia, resulta valiosa la experiencia comparada para distinguir los desafíos comunes a los procesos de descentralización en la Región - como ya se ha explicado, la Autonomía es un grado de descentralización. En ese contexto, las características y tensiones más frecuentes - después se abordan las debilidades culturales - son las siguientes:

a) Tendencia.- Lo primero que corresponde destacar es que la descentralización es

una tendencia, lo cual resulta inherente a su naturaleza democrática. Se puede afirmar que a mayor grado de descentralización, mayor grado de democracia. Por ello es común que sea parte de la Agenda democrática, cuando menos como propuesta - es el caso de varios países de Centroamérica.

b ) Percepción.- En la percepción colectiva, la descentralización es asociada a la eficiencia y el centralismo a la ineficiencia. Aunque no sea necesariamente así para todas las relaciones y situaciones, prevalece el concepto liminal de que es mejor administrar de cerca.

c) Actitud centralista.-Falta una cultura política democrática en los niveles centrales de gobierno para aceptar que la descentralización supone una pérdida de poder en favor de los espacios subnacionales.

d) Participación de la sociedad civil.- El concepto clásico de ciudadanía, vinculado al desarrollo del Liberalismo político, ha dado paso en los últimos años a una demanda creciente de participación social por la crisis recurrente de legitimidad de la democracia representativa. Este es un fenómeno muy marcado en América Latina, que aparece vinculado a la expectativa en torno a los procesos de descentralización. La noción Moderna de que el ejercicio de la ciudadanía se restringe a participar en la conformación y en la gestión de los poderes públicos, deja paso a una concepción Neomoderna , que da importancia a la generación de espacios cotidianos de interacción entre el gobierno y la sociedad civil - con particular insistencia se observa la preocupación en las legislaciones de Bolivia y de Colombia.

e) Mayor énfasis en el nivel local.- El espacio local suele ser el nivel institucional más desagregado para la profundización de la democracia. Por ello es también el escenario privilegiado para impulsar procesos de descentralización. Sin embargo, en los países que han consolidado sus reformas municipales - Vgr. Colombia, Perú, Chile, Bolivia - se han impulsado y revisado reformas en el nivel intermedio de gobierno.

f) Gobernabilidad.- Hay una preocupación cada vez mayor por vincular la descentralización a la gobernabilidad, generando frenos y contrapesos entre los distintos niveles de gobierno. El desafío radica en promover niveles autónomos que

no sean incompatibles con la necesidad de impulsar una gestión integral de las políticas públicas.

g) Dispersión.- Hay una frecuente distorsión sobre los alcances de las Autonomías; en la mayoría de los casos se descuidan las relaciones con los Sistemas Nacionales de Planificación, Presupuesto e Inversión.

h) Debilidad de gestión y dependencia.- Existe una debilidad institucional ostensible en los niveles subnacionales de administración descentralizada. Es común el desconocimiento del marco institucional, la inadecuada gestión de las competencias transferidas, la dependencia extrema de los recursos coparticipados y la incapacidad para mejorar los ingresos propios.

i) Falta de recursos humanos calificados.- El carácter incipiente de las reformas que generan marcos descentralizados tropieza con una dificultad previsible: la ausencia de personal especializado para cumplir las nuevas funciones en los niveles subnacionales. La consolidación de estos procesos suele estar acompañada por la generación de espacios de formación y capacitación gubernamental y no gubernamental.

j) Ausencia de complementariedad.- No existe una cultura institucional capaz de internalizar los alcances del ejercicio descentralizado entre los diferentes niveles de gobierno; se compite por obtener ventajas en detrimento del otro. La Subsidiaridad, la Inversión Concurrente y la Gestión Compartida son frecuentemente ignoradas, provocando duplicidades, traslapes y sobreposiciones.

k) Burocracia improductiva.- Suelen ser muy altos los gastos corrientes si se los compara con los niveles de ejecución presupuestaria.

l) Proporcionalidad.- En algunos países se observa una relación inequitativa entre responsabilidades y recursos.

m) Desarrollo Económico.- Falta vincular los procesos de descentralización y participación de la sociedad civil con el desarrollo económico. Las reformas ponen demasiado énfasis en los resultados políticos, descuidando la utilización eficiente de los recursos.



n) Desarrollo Urbano.- No hay una visión de desarrollo descentralizado que acompañe el carácter predominantemente urbano que en los últimos años están adoptando los países.

o) Articulación.- Los niveles intermedios de gestión descentralizada no asumen adecuadamente su rol de articulación política, económica y administrativa.

p) Mancomunidades.- No hay suficiente apoyo del nivel nacional y de los niveles intermedios de gobierno para el desarrollo de mancomunidades municipales que incentiven la generación de espacios para la Inversión Concurrente y la Gestión Compartida<sup>1</sup>.

q) Desnaturalización del rol de la sociedad civil.- La orientación y el control de la gestión descentralizada por parte de la ciudadanía - en los países que han incorporado mecanismos de participación social - no suele pasar del cumplimiento de un requisito formal, desnaturalizado por la intromisión política.

### III.3. Debilidades culturales.

La excesiva ponderación de las *características y tensiones* en los procesos de descentralización, suele provocar una insuficiencia en el análisis que es oportuno prevenir: la ausencia de una valoración adecuada de las debilidades de naturaleza cultural, que generalmente están más allá de las imperfecciones propias de los respectivos diseños institucionales.

Entre estas *debilidades de naturaleza cultural*, que conspiran contra el éxito de las reformas democráticas en general, se pueden distinguir las siguientes antípodas:

a) Normativa moderna vs. Actitud premoderna.- Los cambios buscan establecer marcos legales que promuevan conductas ciudadanas. Es decir, conductas que

---

<sup>1</sup> En el caso de Bolivia, hay un vasto trabajo teórico y práctico sobre éstas y otras materias relacionadas con el Proceso de descentralización, a partir de la experiencia institucional del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), a cargo de Carlos Hugo Molina Saucedo, Roberto Barbery Anaya, Rubens Barbery Knaudt, Rudy Cuellar Rivero, Gonzalo Coimbra Molina, Mauricio Callaú Andia y Gastón Zamora Nogales.

generen una relación institucional entre el Estado y la persona. En ello radica el carácter filosófico de la *modernidad*. Sin embargo, en las actitudes cotidianas de la sociedad - de gobernantes y de gobernados -, generalmente prevalecen comportamientos *premodernos*, caracterizados por la burla sistemática del orden institucional, con el fin de obtener ventajas particulares. Este fenómeno tan común, además de ocasionar daños materiales a la colectividad, devalúa la moral pública.

b) Universalismo vs. Particularismos.- La visión filosófica de las reformas suele estar inspirada en los valores universales de la democracia. Sin embargo, la aproximación crítica de la sociedad a los cambios, suele estar inspirada en visiones parciales, que derivan en particularismos de la más amplia gama y escala, desde los sindicalismos más insólitos hasta los nacionalismos más excluyentes.

c) Ciudadanía vs. Clientelismo.- La demanda y la oferta electoral no están caracterizadas por una relación ciudadana, sino por una actitud clientelista. Por el intercambio de favores, antes que por una relación responsable con los intereses de la colectividad.

d) Gestión pública vs. Paraíso.- Hay una cultura providencialista. Que está vinculada a una concepción judeocristiana de la existencia. La propensión a esperar soluciones milagrosas, más allá de las posibilidades reales. A confundir en el subconsciente colectivo la noción de Dios con la noción de Estado. A sobreestimar el rol de la autoridad y a descuidar el rol de la sociedad.

La consecuencia previsible de este fenómeno es la frustración generalizada.

e) Responsabilidad individual vs. Corporativismo.- No hay nada más despreciado en nuestra cultura que el individuo. Para existir hay que estar *agremiado*. Hay que ser *número* de alguna corporación. No importa el nombre, basta el *registro*. Hay que estar *alienado* con algo, lo que sea, desde los irredentismos más cósmicos hasta los irredentismos más cómicos. Todo vale, menos el individuo. La coartada *gremial*...

No hay prosperidad democrática que se pueda construir sin responsabilidad individual.

f) Síntesis vs. Miopía.- La vocación opositora es proporcional a la vocación de feudo.

Se desconoce que la virtud de la democracia radica, precisamente, en la contemporización de intereses diferentes. Se considera la síntesis una debilidad y la miopía una virtud.

g) Concepto vs. Defecto.- Se responsabiliza a la Norma por el vicio. Afortunadamente la confusión no alcanza todavía para responsabilizar a Dios por el mundo .

h) Transparencia vs. Caverna.- Los hombres del fondo de la caverna no quieren salir a la superficie. Platón sigue insistiendo.

## **IV. DE LAS INICIATIVAS GUBERNAMENTALES EN FAVOR DE IMPULSAR AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES**

### **IV. 1.- Decretos para fortalecer la gestión departamental**

Crónica de una descentralización sin descentralizadores:

Para abordar la perspectiva inmediata, se promulgaron dos decretos supremos a los que nos referiremos puntualmente en este capítulo.

#### **IV.1.1.- Decreto Supremo 27431, de Fortalecimiento a los Concejos Departamentales.**

La descentralización administrativa fue devaluada sistemáticamente por los gobiernos que se sucedieron a partir de 1997. Durante estas gestiones - incluyendo el segundo gobierno de poco más de un año de Sánchez de Lozada - se promulgaron decretos supremos y se aprobaron disposiciones menores que significaron un retroceso en el camino iniciado por la Ley de Descentralización Administrativa, de por sí ya cuestionada en algunos ámbitos de la crítica por su visión conservadora. La aproximación a las Prefecturas se redujo al enfoque tradicional de administración del Poder gubernamental: ocupación de espacios institucionales y preservación del orden público.

El escenario más vulnerable en la devaluación del Proceso de descentralización fue el de los Concejos Departamentales. Su composición pluralista era un obstáculo político para que los gobiernos de turno promovieran cambios destinados a su fortalecimiento. En esa lógica, era preferible menoscabarlos institucionalmente, evitando interferencias en la gestión de los Prefectos, para mantenerlos sumisos a las órdenes del *Centralismo*.

El Decreto Supremo 27431, de 2 de abril de 2004, dirigido a fortalecer a los Concejos Departamentales, supone el primer esfuerzo para reencauzar el Proceso de descentralización en los departamentos. Fue trabajado concertadamente entre el Poder Ejecutivo y la Asociación Nacional de Consejeros Departamentales de Bolivia. Entre sus principales alcances cabe destacar:

- Regula de forma más expedita el procedimiento de Censura al Prefecto, facilitando

el rol fiscalizador de los Concejeros Departamentales.

- Establece la obligatoriedad del Prefecto de presentar informes trimestrales al Concejo Departamental.
- Dispone el acceso irrestricto de los Concejeros a la información y documentación oficial cursante en la Prefectura.
- Determina plazos prudentes para que el Prefecto remita al Concejo Departamental el Proyecto de Plan Operativo Anual (POA) y Presupuesto.
- Establece la prorroga tácita de los Concejeros cuando no son designados por los Concejos Municipales hasta el primer día hábil del mes de mayo de la gestión correspondiente para la renovación, durando esta habilitación mientras no se haga la acreditación respectiva del nuevo Concejero.
- Dispone que el POA y Presupuesto aprobado por el respectivo Concejo Departamental no puede ser modificado por ninguna instancia del Poder Ejecutivo, salvando como única excepción lo dispuesto por las normas generales vigentes en materia presupuestaria.

Como se puede apreciar, se trata de disposiciones que efectivamente fortalecen a los Concejos Departamentales, marcando un punto de inflexión en lo que había sido la política referida a la materia en los últimos años.

No se puede dejar de advertir la paradoja de que este Decreto haya sido promulgado por un gobierno que no tenía un solo Concejero Departamental en el país. Es difícil encontrar un ejemplo más claro de consecuencia institucional y desprendimiento político. Sobre todo si analizamos con visión crítica nuestro reciente pasado político.

La Asociación Nacional de Concejeros Departamentales de Bolivia, en su reunión efectuada en Sucre, el 8 de septiembre de 2004, tuvo a bien distinguir al Gobierno Nacional por el Decreto Supremo 27431.

#### **IV. 1.2.- Decreto Supremo 27457 de 19 de abril de 2004**

Un día antes del Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004, se promulgó el Decreto Supremo 27457, confirmando la voluntad gubernamental de reencausar el Proceso de

descentralización en los departamentos con otra medida concreta.

El Decreto buscaba aprovechar todas las posibilidades descentralizadoras del actual marco institucional, descartadas en anteriores gestiones de gobierno. Ello suponía modificar la estructura de las Prefecturas y descentralizar los servicios.

La estructura de las Prefecturas se modificaba sobre la base de un Modelo de Gestión<sup>1</sup> que se había comenzando a implementar con éxito en la Prefectura de Santa Cruz en los primeros meses del año 2004 y de un análisis técnico que se venía realizando en el Ministerio de Participación Popular desde el año 2003.

La propuesta final surgió de una evaluación conjunta de la gestión de las nueve prefecturas, a comienzos del año 2004, buscando un Modelo que sea lo suficientemente flexible para reconocer las particularidades de cada departamento.

El Decreto Supremo 27457 suponía un ajuste de la estructura organizacional de las Prefecturas, a fin de superar la bifurcación entre servicios y direcciones del modelo actual, impulsando una descentralización real, que supere la duplicidad que existe entre el nivel nacional y los niveles departamentales. Estos cambios también permitían mejorar la capacidad de planificación, la capacidad para resolver conflictos y las posibilidades de impulsar la desconcentración hacia las provincias. Por otra parte, realizaba una serie de ajustes operativos, entre los cuales cabe señalar la posibilidad de conformar un Concejo de Coordinación Técnica en el que participen los Directores Generales, reubicando las funciones del Secretario General, el fortalecimiento de la relación entre el Prefecto y las diferentes reparticiones, redefiniendo las funciones de la Asesoría General, y la reconstitución de una Dirección General de Promoción de la Gobernabilidad, que abarcaba también las Unidades de Seguridad Ciudadana y de Comunicación Social.

Abordar la dualidad en la gestión de los Servicios de Salud y Educación, definiéndose en favor de la descentralización, era el aspecto más sensible. En la actualidad, el diseño de las Prefecturas en este ámbito no tiene una lógica descentralizada, en tanto

---

<sup>1</sup> En el desarrollo de esta iniciativa, tuvo una importancia fundamental el trabajo de asesoramiento de Rubens Barbery Knautd, de la Prefectura de Santa Cruz.

que estos sectores responden a un manejo centralizado en los Ministerios respectivos de cada área y en los sindicatos nacionales, limitando el rol de la Prefectura y sus servicios correspondientes a simples pagadores de haberes. Las Confederaciones Nacionales de los Sindicatos de Trabajadores de Salud y Educación, acostumbradas al manejo centralizado, son adversarios previsibles del Proceso de descentralización, como la experiencia que analizamos se encargó de confirmar.

El Decreto Supremo 27457, en el Parágrafo III. de su Disposición Primera Transitoria, disponía que *“En un plazo no mayor a seis meses, los Servicios Departamentales de Educación, Salud y Prefectural de Caminos deberán ser asimilados a la estructura organizacional establecida en el presente decreto, en términos de personal, activos y garantizando el TGN a futuro los recursos que actualmente los financian”*.

Como se puede colegir, el propio Decreto preveía de inicio un plazo de hasta seis meses para su implementación, precisamente para salvar posibles dificultades en su administración. A pesar de ello, el conflicto promovido por los dirigentes sindicales no se hizo esperar. El ciclo de irracionalidad y abuso siguió su curso acostumbrado: las marchas y manifestaciones dieron paso a las huelgas y paros que duraron cerca de un mes, y ni siquiera se levantaron cuando el gobierno promulgó el Decreto Supremo 27478, suspendiendo la vigencia del Decreto Supremo 27457 por seis meses e invitando a los sectores a trabajar durante ese lapso para analizar conjuntamente los obstáculos reales que podría tener el Proceso de descentralización.

Frente a la absoluta falta de fundamento de la movilización sindical, el gobierno repitió infructuosamente sus argumentos, que se pueden resumir en el siguiente texto del Ministerio de Participación Popular, sostenido ante la opinión pública mientras duró el conflicto:

*1. En los departamentos hay dos estructuras: la que está dentro del Proceso de descentralización, bajo dependencia de las Prefecturas, y sectores como Salud y Educación, que en los aspectos fundamentales responden al Gobierno Central.*

*2. La dualidad anterior plantea dos problemas:*

*a) Vulnera el proceso de Descentralización b) Duplica la asignación de recursos*

*humanos y financieros del Estado.*

*3. La descentralización es una herramienta democrática que permite profundizar la democracia porque genera oportunidades de gestión en todo el país. El Gobierno Central está dispuesto a perder Poder para favorecer este proceso. En cambio, los sindicatos de Salud y Educación quieren conservar el poder centralizado para mantener sus privilegios.*

*4. Una política de carácter nacional no puede ser desvirtuada por intereses sindicales.*

*5. El problema lo genera la cúpula de las Confederaciones Nacionales. En los departamentos sólo se aceptan las decisiones por “disciplina sindical”.*

*6. El problema no es regional; La Paz está cansada de bloqueos, marchas y huelgas dirigidas por cúpulas sindicales con las que no se identifica.*

*7. A pesar de la racionalidad del Proceso de descentralización, el Gobierno Nacional ha suspendido por 6 meses la aplicación del Decreto Supremo 27457 para trabajar con cada sector evitando situaciones sociales traumáticas.*

*8. A pesar de que la decisión anterior ha sido expresada en un nuevo Decreto Supremo (D.S. 27478), la cúpula de los sindicatos de Salud y Educación, ha radicalizado sus medidas de bloqueos, huelgas y manifestaciones pidiendo que el Gobierno Nacional “abrogue el D.S. 27457”, oponiéndose a conformar mesas de trabajo para conocer cuáles son las objeciones concretas que existen para la descentralización de Salud y Educación en las Prefecturas.*

*9. En la cúpulas sindicales no hay objeciones concretas; sólo consignas e imprecisiones dirigidas a confundir a la opinión pública y a movilizar a sus bases, como pretender que descentralización es lo mismo que privatización o que los trabajadores serán despedidos en las Prefecturas.*

Finalmente, ante la persistencia de las huelgas y los paros, y el consiguiente perjuicio para la ciudadanía durante casi un mes, el Decreto Supremo 27457 fue abrogado el 14 de mayo de 2004, a través del Decreto Supremo 27495.



No se puede dejar de advertir la siguiente paradoja: durante el conflicto que concitó la atención de la opinión pública en todo el país, no hubo ninguna manifestación clara y oportuna de respaldo al Decreto Supremo 27457 por parte de aquellos sectores Regionales y Cívicos que ahora aparecen como abanderados de las Autonomías Departamentales. Inclusive, ante la actitud indiferente de estos sectores, el Ministro de Participación Popular fue amenazado con el sambenito medieval de ser declarado “persona no grata” por los sindicatos de Salud y Educación en su natal Santa Cruz.

Sólo reconocidos investigadores comprometidos con el tema - como Juan Carlos Urenda Diaz y Franz Barrios Suvelza -, comentaron en sus columnas habituales de la prensa, el despropósito que significó la abrogación del Decreto Supremo 27457 para el Proceso de descentralización.

#### **IV.2. CONSULTA NACIONAL PARA IMPULSAR AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES**

El Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004 definió una posición gubernamental en favor de impulsar Autonomías Departamentales. Con este propósito, anunció también la realización de una Consulta Nacional para concertar una propuesta de reforma al Régimen de descentralización en la Constitución Política del Estado.

La Consulta Nacional ha sido la primera política gubernamental destinada a modificar el diseño Constitucional del Proceso de descentralización, impulsando la conformación de Gobiernos Departamentales. Se efectuó a través de talleres realizados en los nueve departamentos con la participación de distintos actores sociales.

El criterio de selección de los actores sociales para llevar adelante cualquier iniciativa gubernamental es siempre motivo de susceptibilidades y controversias. En este caso, se tomó como referente a los ámbitos departamentales que tenían iniciativa en el tema, para después promover la participación de los demás sectores sociales. Por ello, los talleres fueron organizados con los respectivos Comités Cívicos departamentales, motivando desde este espacio la participación de distintos actores, situación que efectivamente se logró en la mayoría de los casos, como se puede colegir de los resultados previsiblemente heterogéneos.

El proceso de concertación para realizar los talleres entre el Poder Ejecutivo y los nueve departamentos comenzó en mayo de 2004, habiéndose definido inicialmente llevar a cabo los mismos a partir del mes de agosto. Después, por razones de coordinación planteadas por los propios actores departamentales, se definió realizar los talleres en los meses de octubre, noviembre y diciembre, decisión que se materializó esta vez de acuerdo a lo previsto.

Como el objetivo principal de la Consulta fue concertar propuestas de modificación a los artículos de la Constitución Política del Estado relacionados con el Proceso de descentralización, el alcance conceptual de los talleres incluyó la Reforma Constitucional y la Asamblea Constituyente, desde la perspectiva de impulsar Autonomías Departamentales. Así, el trabajo se enfocó en el análisis de los siguientes artículos:

- Artículos 1 y 108, referidos al modo de ordenamiento político y administrativo del Estado .
- Artículos 109, párrafos I y II, y 110, párrafos I y II, referidos al Régimen de descentralización departamental.
- Artículos 200, 201, párrafo II y 204 sobre el Régimen de descentralización municipal.
- Artículo 146, párrafos I, II y III, referido al manejo de los recursos financieros.

Como se puede advertir, el debate abordó el Proceso de descentralización con una visión integral, planteando también preocupaciones y cambios para el Régimen Municipal, a partir del contexto generado por la Ley de Participación Popular.

Los talleres se iniciaron con exposiciones para motivar el debate entre los participantes. En la mayoría de los casos se realizaron dos o más exposiciones, a cargo de instituciones y organizaciones de diferente naturaleza, por las previsibles diferencias de enfoque. Se buscó pluralidad, más allá de que la aproximación al tema en la mayoría de los casos haya sido muy general.

La parte fundamental de la Consulta consistió en el análisis de la Plenaria, con la intervención de las distintas instituciones y organizaciones sociales que participaron

en cada departamento, después de un trabajo preliminar que hicieron en grupos. La secuencia analítica tuvo los siguientes momentos: 1) Lectura del Artículo como está actualmente. 2) Opiniones sobre el Artículo como está actualmente.

3) Cambios propuestos. 4) Impactos esperados con los cambios. 5) Propuesta de modificación.

El Método de la Consulta buscó combinar la naturaleza constitucional del debate con la sensibilidad política y las expectativas sociales de los participantes, a partir del reconocimiento de sus respectivas realidades.

#### **IV. 3.- AUTONOMÍAS REGIONALES**

La Autonomía es una categoría universal, no es una categoría nacional, y esa es la primera precisión que hay que hacer. Hay que descontaminar el debate de las Autonomías del nacionalismo. ¿Y por qué es una categoría universal la Autonomía?.. Porque está circunscrita en toda la evolución de la Modernidad como referencia Histórica y como referencia Filosófica.

Cuando hablamos de Autonomías, nos referimos a una forma de administración en los niveles subnacionales de gobierno, que está contextualizada por el desarrollo de la Modernidad, y la Modernidad reivindica valores universales, no reivindica valores nacionalistas.

Por eso partimos de premisas como el Derecho Natural y el Contrato Social; de lo que fue la Revolución Francesa, que reivindicaba principios universales como libertad, igualdad y fraternidad y de todo el desarrollo de la Modernidad, que efectivamente se cuida de establecer referencias político- administrativas, como las Autonomías, desde una perspectiva filosófica que es universal, no nacional. Teóricos como Foucault, por ejemplo, sostienen que por eso hemos pasado de las revoluciones políticas y las revoluciones económicas a las revoluciones del individuo, porque lo que buscamos es reivindicar esa referencia universal básica, el Ser Humano; cuando la mayoría de la Comunidad Internacional hoy se pronuncia contra la guerra, no lo hace por defender a la Nación Árabe, lo hace por defender los derechos del Ser Humano, hablamos de los Derechos Humanos.

Por eso, en gran medida, para contextualizar el debate de las Autonomías, es imprescindible descontaminarlo de arengas nacionalistas. Es necesario reconocer como precisión fundamental que la Autonomía está en el contexto de la evolución de la Modernidad y la Modernidad lo que postula son valores universales, no valores nacionales; por eso decía antes que la virtud y el defecto no son categorías regionales, y para muestra basta simplemente lo que son nuestras Autonomías, el municipio y la universidad, que no son precisamente ejemplos de virtud.

Sin embargo, y a pesar de ello, hay que seguir defendiendo las Autonomías, precisamente porque parten de una noción universal. Una Autonomía esencialmente busca dos cosas: darle más legitimidad a la autoridad, que tenga un mayor nivel de representación política, y también que las estructuras institucionales tengan una relación de proximidad que les permitan ser más eficientes; es decir, dos aspiraciones completamente legítimas en cualquier parte del mundo, en cualquier pueblo, en cualquier nación.

Por eso es una referencia universal. Todos tienen derecho a aspirar a que sus autoridades tengan mejor nivel de representación y establezcan una relación de proximidad que promueva niveles de eficiencia en la gestión del aparato estatal.

Esa no es una reivindicación nacionalista, es una reivindicación que corresponde a todo Ser Humano, a todo individuo, y es por eso que lo primero que hay que hacer aquí, es distinguir que no es lo mismo Autonomía que Nacionalismo; son dos temas distintos.

En relación a los nacionalistas, quien defiende las Autonomías desde una perspectiva universal, puede recordar muy bien lo que contestaba Borges cuando le decían que la Argentina no tenía una tradición importante: *“la modestia de nuestra tradición nos obliga a ser menos provincianos que los europeos. También podríamos decir que nuestra tradición es todo el pasado, más allá de los límites de un idioma o de una sangre”*. Quien defiende un concepto universal, puede promover las Autonomías sin necesidad de embanderarse nacionalmente...

Me gustaría hacer ahora algunas precisiones de carácter teórico doctrinal con relación a la descentralización, que no constituyen verdades absolutas ni mucho menos, pero

que plantean diferencias con lo que por ejemplo ha expuesto Juan Carlos (Urenda). Y respeto mucho la exposición de Juan Carlos, porque sé que tiene toda la solidez de su formación y de su buena intención.

Para analizar las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa hay que partir del contexto. No hay texto sin contexto.

El año 1994, este país sólo tenía 24 municipios, la inversión municipal solamente representaba el 3% del total de la inversión pública. Con la Ley de Participación Popular llegó a tener más de 300 municipios y la inversión municipal pasó del 3 a casi el 40% del total de la inversión pública. Ese es un cambio radical.

Del 75% que manejaba el nivel central en materia de inversión pública ahora maneja el 25%, el 35% se maneja en el nivel intermedio, es decir, en las prefecturas, y casi el 40% en los niveles municipales. Ese es el contexto que genera la Ley de Participación Popular.

Surge como respuesta, entre otras cosas, y eso hay que decirlo, a una propuesta completamente mezquina que se hizo a nivel regional, una propuesta que buscaba simplemente descentralizar en el nivel intermedio, que nunca pensó que Santa Cruz tenía 50 municipios, mucho menos que el país podría tener más de 300.

La Ley de Participación Popular fue muchísimo más consecuente, fue muchísimo más allá que las propuestas regionales que habían en materia de descentralización, que se quedaban simplemente en la Plaza 24 de Septiembre, que no pensaban en distribuir recursos a los 50 municipios del departamento, mucho menos a los 314 que hay en el país.

Sobre la base de ese contexto se puede entender cuál era la intención de la Ley de Descentralización Administrativa. Porque yo entiendo por gobernabilidad, de acuerdo a las consideraciones doctrinales, algo muy distinto a lo que convencionalmente se entiende aquí por gobernabilidad. Convencionalmente, por gobernabilidad, se entiende aquí los pactos entre los partidos políticos para tener una mayoría parlamentaria que les permita administrar con comodidad el poder.

Ese es el concepto vulgar, pedestre, elemental de gobernabilidad, que hemos

heredado de nuestra Cultura Política, o por lo menos de estos 20 años de Restauración democrática. Por gobernabilidad lo que se entiende es mucho más; es generar espacios para articular los tres elementos clásicos de la teoría del Estado: población, territorio y poder.

En la medida en que exista una ecuación que permita una relación afortunada entre la población, el territorio y el poder estaremos hablando de un ejercicio de gobernabilidad democrática. Lo otro es simplemente ese concepto pedestre, que supone que la gobernabilidad se reduce a los pactos de coyuntura entre los partidos políticos. Ahora bien, este concepto de gobernabilidad, que busca esa relación de convergencia entre los tres elementos clásicos de la Teoría del Estado, requiere esencialmente tres elementos para materializarse: legalidad, legitimidad y articulación.

La legalidad es la generación de espacios institucionales para que los individuos puedan ejercer los derechos políticos y civiles y eso solamente se consigue descentralizando el Estado. En este país se puede decir que no había legalidad - en la perspectiva que estoy analizando - antes de la Ley de la Participación Popular, en gran parte del territorio del país, porque no existían los espacios institucionales para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y deberes; no había posibilidad en San Antonio de Lomerío, en Concepción, en San Javier, de poder desarrollar una relación sólida con un gobierno municipal que no tenía recursos ni siquiera para administrar necesidades básicas. En el país sólo había 24 municipios y sólo 13 recibían recursos relativamente significativos.

Entonces, la legalidad se concibe como un elemento fundamental de la gobernabilidad democrática, descentralizando en el nivel local, que es el espacio de relación más próximo respecto del ciudadano.

El otro requisito es la legitimidad, que supone la generación de espacios consensuales, en los cuales el ciudadano pueda expresar su aceptación y adhesión respecto del accionar gubernamental. Eso significa reconocer organizaciones y establecer nexos entre el Estado descentralizado que ha tenido la capacidad de establecer un interlocutor local y la sociedad civil legalmente reconocida, para que efectivamente se pueda desarrollar un nivel de organización y control social respecto

de ese Estado descentralizado.

Entonces conseguimos la convergencia de dos elementos: legalidad y legitimidad, como piezas fundamentales, inexcusables, para favorecer un modelo de gobernabilidad democrática.

Un tercer elemento, que en gran medida surge, no solamente como una especulación teórica, sino como el reconocimiento empírico de las experiencias en materia de descentralización, es la necesidad de favorecer mecanismos de articulación. A que me refiero con esto: a que existan espacios institucionales que favorezcan la convergencia de los diferentes niveles de gobierno.

En Bolivia, por ejemplo, hemos pasado del Dios absoluto a la Torre de Babel; del Dios absoluto del gobierno nacional, que era el único idioma válido en el país hasta antes de la Ley de Participación Popular, a 314 idiomas municipales: por eso, cada municipio tiene una vocación feudal en su gestión política y administrativa. Considera que está completamente al margen de cualquier referencia intermedia, o de cualquier referencia nacional, y de ahí surge la preocupación por generar escenarios de articulación, que permitan favorecer mecanismos de convergencia política y económica entre los diferentes niveles de gobierno.

A esto responde el diseño de la Ley de Descentralización Administrativa. Parte del contexto de que la Ley de Participación Popular multiplicó el escenario de operadores públicos que administran recursos, que administran competencias, y que la única manera unívoca, homogénea, en la gestión integral del territorio, de promover un ejercicio de gobernabilidad democrática, es generando un nivel intermedio que permita favorecer esa convergencia de actores y de recursos.

Por eso, lo que se busca en el nivel intermedio, de acuerdo a la doctrina, es favorecer inversión concurrente y gestión compartida.

## V. DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO

### V. 1.- Definición y Contenido

Sobre la denominación y contenido del derecho constitucional tributario, José O. Casás sostiene:

“El derecho tributario constitucional es, en esencia, derecho constitucional del cual se califican como tributarias las normas y principios que a los tributos se refieren”. Por su parte el académico Segundo Linares Quintana, en su obra sobre *El poder impositivo y la libertad individual*, define el “Derecho constitucional fiscal” como “El conjunto de principios y normas de derecho constitucional, que reglan el poder impositivo del Estado, tanto en lo relativo a la acción estatal dirigida a la determinación y percepción de las contribuciones como a las correlativas garantías jurisdiccionales de los contribuyentes”.

Partimos entonces, desde un enfoque generalmente aceptado, aunque también con muchos opositores, de que ya se puede hablar de un verdadero Derecho Constitucional Tributario destinado a limitar el poder político y concretamente el poder tributario. Algunos tratadistas como Alberdi sostienen que el derecho constitucional tributario significa “la primacía que en el orden constitucional tiene el tributo, como máxima expresión de que el poder de crear, de manejar y de intervenir el tesoro público es el resumen de todos los poderes”. Para otros como Héctor B. Villegas el Derecho constitucional tributario “estudia las formas fundamentales que disciplinan el ejercicio de la potestad tributaria y que se encuentran en las cartas constitucionales en aquellos países en que éstas existen (y aún cuando no sean constituciones escritas)” agregando que “estudia también las normas que delimitan y coordinan las potestades tributarias entre las distintas esferas de poder en los países con régimen federal de gobierno...”.

Por su parte el profesor Spisso define el Derecho constitucional tributario como “el conjunto de principios y normas constitucionales que gobiernan la tributación” y delimita su contenido a:

a) Asignación de coordinación del poder tributario



- b) Regímenes de coordinación del poder tributario ejercido por la nación, provincias y municipalidades y de coparticipación en la distribución de los recursos recaudados;
- c) Principios que limitan el poder tributario del Estado: legalidad igualdad, no confiscatoriedad, razonabilidad, etc.;
- d) Principios que rigen la tipificación del ilícito tributario y la aplicación de sanciones.
- e) Garantías que aseguren la efectiva vigencia de los derechos de los contribuyentes.

De lo expuesto se puede colegir que las distintas concepciones identifican al contenido del Derecho constitucional tributario en dos planos:

1. Derechos y garantías de las personas en tanto contribuyentes
2. Distribución de potestades tributarias normativas aplicativas.

## **V. 2.- La potestad tributaria**

La potestad tributaria o poder tributario es la facultad que tiene todo Estado de crear, modificar o extinguir unilateralmente tributos, cuyo pago es obligatorio y será exigido a las personas que se encuentran sometidas a la competencia tributaria espacial, es decir a aquellos que se encuentran dentro del territorio que comprende el Estado. Por lo indicado, y del concepto desglosado precedentemente podemos concluir que el poder tributario es el poder coactivo estatal por el cual se puede obligar a las personas para que paguen una determinada cantidad de sus rentas o patrimonio, cuyo destino es el de cubrir las erogaciones públicas para la atención de las necesidades de la sociedad a cargo del Estado.

Cuando hablamos de la potestad tributaria nos referimos a un poder que será ejercido discrecionalmente por el órgano legislativo, dentro de los límites que establece la propia constitución; este poder se caracteriza y concluye con la emisión de la ley, en la cual, posteriormente, los sujetos destinatarios del precepto legal quedan supeditados para su debido cumplimiento.

Por tanto, cuando hablamos de potestad tributaria nos referimos necesariamente a la fuerza que emana de la propia soberanía del estado, en cuanto que cuando nos referimos a la competencia tributaria hacemos alusión a las facultades que la ley ha otorgado a los órganos del estado. Potestad es poder que emana de la soberanía del estado; competencia es facultad que deriva de la ley.

Podemos entonces concluir que la potestad tributaria puede ser concebida desde dos planos por un lado la supremacía, y por otro, la sujeción. Es decir: por un lado la existencia de una entidad que desde un plano superior y preeminente, es la encargada del cobro descrito en el párrafo anterior, y por otra parte frente a él, la generalidad de los individuos ubicados en el plano inferior.

La potestad tributaria es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes instrumentales necesarios para tal obtención. Es decir no existen deberes concretos correlativos a la potestad tributaria, abstractamente considerada, sino un status de sujeción por parte de quienes están bajo su ámbito espacial. Tal status significa sometimiento de tales personas a las normas tributarias del Estado, pero ello no entraña un deber tributario, como sostiene Blumenstein sino simplemente un “estado de sujeción”.

Es necesario entonces tener presente que cuando el Estado se convierte en el titular de un derecho subjetivo tributario frente a él tendrá a obligados a dar hacer o no hacer. Mientras ello no suceda y la potestad tributaria se mantenga en el plano abstracto como mera facultad, el Estado encontrará a su frente a la comunidad en su conjunto, es decir, a un conglomerado de sujetos indeterminados.

El objetivo del Derecho constitucional tributario de normar y regular el poder de imperio estatal en su manifestación de la potestad tributaria.

Como ha señalado Arrijo Vizcaino: “Uno de los pilares fundamentales del derecho fiscal está constituido por el llamado principio de constitucionalidad que se enuncia diciendo que no basta con que la relación jurídico-tributaria se rijan por lo que previa y expresamente determine la ley aplicable, sino que esta ley debe encontrarse además fundada en los correspondientes preceptos constitucionales, o al menos, debe evitar el

contradecirlos”.

En la gran mayoría de los países la Constitución Política del Estado como norma suprema y fuente primaria del Derecho Tributario, establece las reglas para la vigencia de esta rama del derecho:

- Contienen el derecho fundamental de organización de la sociedad, fuentes del ordenamiento.
- Señala la distribución de los poderes y competencias tributarias.
- Establece los principios generales del derecho tributario (igualdad, seguridad jurídica, legalidad, irretroactividad, etc.) así como los principios específicos del derecho tributario (proporcionalidad, equidad, no confiscatoriedad, no exención, etc.).
- Establece los fines de la tributación.

### **V. 3.- Los derechos y garantías individuales como límite al ejercicio del poder tributario**

#### **V.3.1.- Límites jurídicos, políticos e internacionales**

Los estudios sobre la materia clasifican los límites a la potestad tributaria en límites jurídicos, políticos e internacionales; la mayoría de los autores reconocen límites externos o internacionales e internos a la potestad tributaria de la misma manera como se limita la soberanía de los Estados. Otra corriente ha optado por denominar estos límites con la denominación de *principios supremos de la tributación*.

#### **A) Límites Jurídicos**

Las limitaciones jurídicas son entendidas como limitaciones internas de la potestad tributaria, y se identifican con los derechos constitucionales del contribuyente. En tal sentido, expresan que la potestad tributaria es una exteriorización de la soberanía, y como expresión de ésta reconoce sus mismos límites.

Los *límites jurídicos*, para Zavala, estarían compuestos por los principios de carácter

constitucional que resguardan que la carga tributaria sea justa y equitativa en relación a los sujetos que afecta, como asimismo, lograr el respeto de derechos constitucionales de contenido económico social. Estos límites estarían constituidos por los principios de legalidad, equidad o justicia tributaria, igualdad o generalidad, derecho a la propiedad, y la neutralidad impositiva.

## **B) Límites Políticos**

Los *límites políticos* para Zavala se relacionan con el problema relativo a la doble tributación, es decir, del evento en que un mismo sujeto se ve gravado dos o más veces en un mismo período de tiempo y por una misma actividad, por uno o más Estados. Es decir, puede existir un problema de doble tributación interna (al interior de un mismo Estado) o internacional. La doble tributación internacional se resuelve a través de decisiones unilaterales de un Estado o a través de tratados internacionales en virtud de los cuales uno de los Estados suscriptores renuncia total o parcialmente a sus pretensiones de recaudar fondos.

Estos límites políticos al ejercicio de la potestad tributaria en nuestra Constitución se encuentran plasmados en el art. 323.IV, en los que se establecen normas para el ejercicio de la potestad tributaria de los gobiernos autónomos, prescribiendo lo siguiente:

1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan (doble tributación).
2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

#### C) Límites Internacionales

Los *límites internacionales* para dicho autor se relacionan con la exención de tributos por parte de funcionarios diplomáticos, o consulares en virtud de tratados internacionales o en virtud del principio de reciprocidad.

Para otros autores, las normas para evitar la doble tributación internacional, y los convenios internacionales de desarrollo económico e integración, serían *límites de la potestad tributaria en el ámbito internacional*.

Otros le denominan derechamente *límites externos*, considerados consecuencia de la soberanía de los otros Estados sobre un territorio determinado, por lo que el poder tributario va de la mano con la soberanía estatal.

Concluimos entonces, que la potestad tributaria descrita supra, no es omnímoda sino que se halla limitada en un Estado de derecho. En su origen el tributo significó violencia del Estado frente al particular y aún siguió teniendo ese carácter cuando su aprobación quedó confiada a los “Concejos del reino”, “representaciones corporativas”, e incluso “asambleas populares”. Mal podría hablarse de “garantías” de los súbditos cuando la aprobación de los tributos se otorgaba en forma genérica y sin normas fijadas destinadas a regular los casos individuales.

El cambio fundamental se produce cuando los modernos Estados constitucionales deciden garantizar los derechos de las personas resolviendo que la potestad tributaria sólo puede ejercerse mediante la ley.

La potestad tributaria entonces se transforma. La facultad estatal de crear unilateralmente tributos se convierte en la facultad de dictar normas jurídicas objetivas que crean tributos y posibilitan su cobro a los obligados.

Tenemos entonces la primera y fundamental limitación a la potestad tributaria que los preceptos constitucionales consagran: la potestad tributaria debe ser íntegramente ejercida por medio de normas legales, principio conocido como legalidad o reserva

legal. Claro está que tal principio es sólo una garantía formal de competencia en cuanto al órgano productor de la norma, pero no constituye, en sí mismo, garantía de justicia y razonabilidad en la imposición. Por este motivo, las constituciones incorporan también el principio de capacidad contributiva que constituye el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria (así como el principio de legalidad o reserva legal es el límite formal respecto al sistema de producción de esa norma). Ambos principios constituyen el estatuto básico del contribuyente que la Constitución ampara. En este marco de ideas, la Constitución sería la manifestación más permanente de esta autolimitación del poder estatal dentro de las fronteras nacionales, y los tratados internacionales constituirían el instrumento en que se da fe de esta autolimitación frente al exterior.

El destacado profesor argentino Héctor Villegas, distingue entre *límites de la potestad tributaria* (principio de legalidad como límite formal y principio de capacidad contributiva como límite material) y garantías materiales del contribuyente (generalidad, igualdad, proporcionalidad, equidad, no confiscatoriedad, razonabilidad, control jurisdiccional, seguridad jurídica en sus aspectos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad en la interpretación de preceptos legales y poder judicial independiente).

Es necesario advertir, por otra parte, que las cláusulas constitucionales no sólo limitan directamente la potestad tributaria, es decir, mediante preceptos específicamente referidos a tributos, sino que también lo hacen en forma directa y en cuanto garantizan otros derechos, como, por ejemplo, el de propiedad, el de ejercer comercio o industrias lícitas, el de transitar libremente por el territorio del país, etc.

#### **V.4.- Principios constitucionales que rigen la tributación.**

A) Principio de legalidad “*nullum tributum sine lege*”; por este principio se exige que la ley establezca claramente el hecho imponible, los sujetos obligados al pago, el sistema o la base para determinar el hecho imponible, la fecha de pago, las exenciones, las infracciones y sanciones, el órgano habilitado para recibir el pago, etc. Este principio, es el sostén y pilar fundamental del Estado de derecho, y tiene estrecha relación con el principio de la seguridad jurídica que se encuentra consagrado en los arts. 180.I, 115.II y 117.I de la Constitución Política del Estado

Plurinacional de Bolivia.

B) Principio de capacidad contributiva: Como se ha indicado supra, la capacidad contributiva es el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria, garantizando la “justicia y razonabilidad”. Este principio ya fue incorporado en la Declaración Francesa de Derechos de 1789:

“La contribution commune doit etre egalelement répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés”.

Este principio obliga al Estado a que, antes de ejercer la potestad tributaria, realice una medición de la realidad económica de los futuros sujetos pasivos del tributo, a objeto de evitar que el impacto económico del mismo signifique que el contribuyente se vea afectado en su estabilidad económica, se ponga en riesgo los medios de producción de la renta o el Estado haga suya la mayor parte de esta renta.

En el derecho comparado numerosos países han incluido este principio en sus textos constitucionales. Así la Constitución italiana, en su Art. 53, señala: “todos son obligados a concurrir a los gastos en razón de su capacidad contributiva”. En la Argentina, se habla de una “igualdad fiscal” que estaría contenida en el precepto “la igualdad es la base del compuesto”, estableciendo así el principio de capacidad contributiva de forma tácita mas no expresa. En nuestra Constitución en el art. 312.

C) Principio de Generalidad: Este principio alude al carácter extensivo de la tributación y significa que cuando una persona física o colectiva se halla en las condiciones que marcan, según la ley, la aparición el deber de contribuir, este deber debe ser cumplido, cualquiera que sea el carácter del sujeto, categoría social, sexo, nacionalidad, edad o estructura.

Este principio de generalidad se refiere más a un aspecto negativo que positivo. No se trata de que todos deban pagar tributos (principio de igualdad), sino que nadie debe ser eximido por privilegios personales de clase, linaje, casta u otros. Es decir el gravamen se debe establecer en tal forma que cualquier persona cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del tributo debe quedar sujeto a él.

D) Principio de igualdad fiscal: Partiendo del entendido de que todas las personas y

habitantes de un Estado son iguales ante la Ley, y que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas, se establece que todos deben cumplir con las obligaciones tributarias. Este principio no se refiere a que todos deban tributar de la misma forma y en la misma proporción, sino tiende a asegurar el mismo tratamiento a quienes están en análoga situación, con exclusión de todo distingo arbitrario, injusto u hostil contra determinadas personas o categorías de personas.

Adam Smith decía que *“los súbditos debían contribuir al Estado en proporción a sus respectivas capacidades. Esto significa que imponer la misma contribución a quienes están en desigual situación económica están injusto como que quienes tengan iguales medios sean gravados en distinta forma”*.

El principio de igualdad es inseparable de la concepción democrática del Estado, y establece que el impuesto debe ser en las mismas circunstancias igual para todos los contribuyentes. La igualdad fiscal permite:

- A) La discriminación entre los distintos contribuyentes siempre que el criterio para establecer las distintas categorías sea razonable.
- B) La progresividad del impuesto.
- C) Exige la igualdad en todo el territorio es decir la uniformidad y generalidad en todo el país de los impuestos que se establezcan.

Si el impuesto es consecuencia de las atribuciones de una provincia no es violada la igualdad si una hace uso del mismo y otra no.

En la Constitución boliviana está consagrado en el art. 312.

- Principio de proporcionalidad: Este principio exige que la determinación de las contribuciones tributarias sea en proporción a sus singulares manifestaciones de capacidad contributiva, es decir los tributos se debe fijar en forma proporcional a su capacidad contributiva.

La capacidad contributiva. Es el límite material a la potestad tributaria del Estado, garantizando la justicia y razonabilidad, buscando que se contribuya en forma equitativa y proporcional a su economía



En nuestra Constitución este principio de halla establecido en el art. 312

- Principio de no confiscatoriedad: estrictamente relacionado con el principio de propiedad, puesto que el tributo toma parte de la riqueza del contribuyente cuando este quantum es sustancial se dice que configura una confiscación inconstitucional, en los casos en que a raíz de la aplicación de los diferentes tributos se llegue a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades. A través de este principio se busca que No se puede por vía indirecta violar el derecho propietario.
- Principio de finalidad: implica que todo tributo tenga por fin el interés general, no tiene por objetivo enriquecer al Estado sino el logro de un beneficio colectivo, común o público. Pueden asimismo tener una finalidad extra fiscal de regulación económica o social (sea de fomento o de disuasión), así hay casos de impuestos afectados a destinos específicos.
- Principio de razonabilidad: no es un principio propio del derecho tributario sino que es común a todo el derecho, es un principio general y como tal afecta también al derecho tributario.

Principio de irretroactividad. Este principio general de irretroactividad de la ley impide que puedan surgir obligaciones impositivas por situaciones que hubieran tenido lugar antes de la vigencia de la ley, lo contrario es atacar la seguridad jurídica, ya que vulnera derechos patrimoniales que estaban protegidos por una norma legal.

#### **V.5.- Control jurisdiccional del poder tributario**

Dentro de la teoría de separación de poderes que inspira a los estados de derecho, el órgano a quien corresponde velar por el debido acatamiento de la Constitución es en el caso de control concentrado de constitución a los tribunales o cortes constitucionales, en el caso del control difuso constitucional, recae en todos los jueces y tribunales que comprenden el Poder Judicial.

En materia tributaria, la creación y percepción de gravámenes están sometidas (como cualquier otro acto estatal) al control judicial de constitucionalidad. La inconstitucionalidad puede provenir de leyes o actos violatorios de las garantías

constitucionales que en forma directa o indirecta protegen a los contribuyentes, o también de leyes o actos violatorios de la delimitación de potestades tributarias entre los distintos órganos descentralizados y autónomos.

En Bolivia, el Tribunal Constitucional no ha sido ajeno a la problemática planteada, y en su actividad jurisdiccional ha emitido resoluciones constitucionales referidas a los límites del poder tributario y las garantías individuales de los contribuyentes.

En esa relación jurídica puede ser definida en un doble sentido: a) como la vinculación establecida por una norma jurídica entre una circunstancia condicionante (la realización del hecho generador) y una consecuencia jurídica (el mandato de pago); b) como la vinculación establecida por esa norma legal entre la pretensión del fisco como sujeto activo y la obligación de aquel que la ley designe como sujeto pasivo. Tanto esa pretensión como su correlativa obligación, integran la consecuencia jurídica de haberse producido el hecho imponible.

#### **V.6.-. Obligaciones de los contribuyentes**

En primer término cabe referirnos a los deberes de manera general, ya que si bien las personas son titulares de derechos, a la par también son sujetos de deberes que están obligados a cumplir o acatar, existiendo entre ambos una relación de complementariedad, la cual es necesaria para la convivencia social, pues si bien un Estado Social de Derecho se traduce en la vigencia inmediata de derechos fundamentales, pero también trae aparejada la vigencia de deberes constitucionales, que vinculan directamente a los particulares y de cuyo cumplimiento depende la convivencia pacífica de los ciudadanos.

Los deberes constitucionales son las conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por ley a las personas o ciudadanos, que imponen prestaciones físicas o económicas que afectan a la esfera de su libertad personal. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha aclarado que los deberes constitucionales son patrones generales de conducta social deseable, que se concretan en acciones u omisiones de las personas, y cuya obligatoriedad sólo es exigible, en principio, a través de las vías ordinarias de defensa judicial de los derechos, cuando tales deberes se encuentran desarrollados en una ley que consagre las particulares acciones u

omisiones en que cada uno de ellos se materializa socialmente. Si tal desarrollo legal no se ha dado, tampoco pueden exigirse directamente las acciones u omisiones en que se concreta el deber genérico. Por ejemplo, el cumplimiento del deber de contribuir al funcionamiento del Estado, no puede exigirse sin una ley que cree un determinado impuesto (Sentencias T-125 de 1994 y T-36 de 1995).

Deber en su sentido jurídico, es la obligación de hacer algo o abstenerse y se distingue por su carácter coercitivo, forzoso y por emanar de una norma jurídica. Nuestra Constitución dedica todo el Título III de su Primera Parte a los deberes de los bolivianos y bolivianas, que se resumen en un catálogo de dieciséis puntos, entre los cuales se destacan en el numeral 1. “Conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”. 2. “Conocer, respetar y promover los derechos reconocidos en la Constitución.” 5. “Trabajar, según su capacidad física e intelectual, en actividades lícitas y socialmente útiles”; 7. “Tributar en proporción a su capacidad económica, conforme con la ley”. Consecuentemente, tributar es un deber jurídico, que al estar contenido en un precepto constitucional, tiene la suficiente legitimidad para ser exigida a quienes se encuentren reatados al cumplimiento de este deber, que además es absolutamente necesario para el sostenimiento del propio Estado, al punto que la propia existencia de éste quedaría en tela de juicio ante la carencia de los recursos económicos suficientes, pues como sostiene Juan Bautista Alberdi: “El país que no puede costear su gobierno no puede existir como nación independiente, porque no es más el gobierno que el ejercicio de su soberanía por si mismo. No poder costear su gobierno es exactamente no tener medios de ejercer su soberanía, es decir no poder existir independientemente, no poder ser libre...”.

Consecuentemente, la obligación de tributar emana fundamentalmente de un deber de rango constitucional, que obliga a las bolivianas y bolivianos a contribuir en proporción a sus posibilidades para el sostenimiento de las necesidades del conglomerado social organizado en torno al Estado, obligación que conforme a lo establecido por el art. 14.V y VI se hace extensivo a las extranjeras y extranjeros conforme a las previsiones de la ley; deber del cual surge la figura del contribuyente, vale decir quien aporta al erario nacional en cumplimiento de un deber constitucional.

Por definición, los contribuyentes son las personas en las cuales se verifica el hecho

generador de la obligación tributaria, son los causantes directos de la obligación y deudores de la misma, son los titulares de la materia imponible que ostentan capacidad contributiva y por lo tanto están naturalmente obligados al cumplimiento de la prestación, resulta ser el obligado por deuda propia, porque es respecto de él, que se ha producido el hecho generador.

El contribuyente está obligado al pago de los tributos (obligación material o de dar), pero igualmente al cumplimiento de los deberes formales previstos por ley y otras disposiciones administrativas (obligación formal o de hacer), que abarca desde su inscripción en los registros de la administración tributaria, presentación de declaraciones juradas, llevar libros, registros, facilitar las tareas de control, determinación, fiscalización, etc.

El contribuyente al pagar un impuesto cumple una obligación no grata y por lo tanto será mucho más sensible a las deficiencias del sistema que cuando demanda de otros servicios, por ello el cumplimiento de esa su obligación debe estar acompañado de acciones de la administración tributaria que simplifiquen a lo sumo las gestiones que deba realizar el contribuyente, estableciendo normas, procedimientos, formularios y lenguajes muy claros respecto a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, asegurando que el sistema no resulte complejo, de modo que tanto contribuyentes como funcionarios puedan aplicarlo como es debido, dentro de una administración colaboradora con los cumplidores y represiva con los defraudadores, para lograr la máxima aceptación social del sistema tributario, por cuanto es de interés público que los contribuyentes cumplan de forma exacta y conforme a ley sus obligaciones tributarias, pues el pago justo de los impuestos, es un principio de acatamiento obligatorio para los habitantes del Estado, por ello los contribuyentes tienen el deber de proporcionar cuanta información se necesaria a efectos de acreditar situaciones jurídicas tributarias que les conciernan.

En los casos en que los contribuyentes no cumplan voluntariamente con su obligación determinar la obligación tributaria, lo hará la administración en ejercicio de sus facultades de fiscalización y en caso de incumplimiento del pago se podrá llegar inclusive a la cobranza coactiva a través de los mecanismos establecidos dentro de lo que se conoce como ejecución tributaria a cargo de la administración, para la

cobranza de tributos, multas y sus accesorios mediante la imposición de las medidas coactivas previstas por ley.



## VI. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA FISCAL EN BOLIVIA

### VI.1. Facultades impositivas en el Estado Plurinacional

Partiendo de que el proceso constituyente tuvo por objetivo “lograr la democratización de las estructuras imperantes en una sociedad dada, a un momento dado...”<sup>5</sup>, es evidente que una forma de democratizar dicha estructura, fue buscar la autodeterminación y autonomía en el ejercicio de las facultades que la propia Constitución Política del Estado prevé y delega a cada uno de los niveles de gobierno. Desde la perspectiva estrictamente tributaria, la CPE, ha tenido la virtud de definir de forma literal y expresa cada una de las facultades impositivas, que serán ejercidas de forma privativa, exclusiva, concurrente y compartida por los diferentes niveles de gobierno reconocidos por la CPE. Precisamente el artículo 297° de la CPE dispone lo siguiente:

*“Artículo 297. I. Las competencias definidas en esta Constitución son:*

*a) Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.*

*b) 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.*

*c) Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.*

*d) Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.*

*II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley.” (el subrayado me corresponde)*

Se podría escribir y desarrollar mucho en materia de competencias, sin embargo, siempre desde una visión de la materia tributaria, para nosotros debe ser fundamental la definición de cada una de las competencias descritas previamente, debido a que a partir de dicha definición entenderemos que en el ejercicio de cada una de estas competencias, la facultad legislativa, tributariamente hablando, implicará la creación de tributos<sup>6</sup>, en tanto que las facultades reglamentarias y de ejecución no permiten ni admiten la creación de tributos y solamente se limitarán a la emisión de normas estrictamente de derecho tributario formal o adjetivo, que tienen por objeto la aplicación del derecho tributario sustantivo o material.

Este primer cambio que en materia constitucional ha sido titulado como “Distribución de Competencias”, en el ámbito tributario, implica directamente un profundo cambio y viraje extremo de timón en el manejo y estructura de un sistema tributario o de la política fiscal de un Estado, debido a que estaríamos hablando de un cambio en la distribución del Poder Tributario del Estado mismo. En lo que sigue, desarrollamos un cuadro que permite advertir la notoria diferencia en el cambio de sistema, antes y después del proceso constituyente y, de la correspondiente aprobación de la CPE:

En el caso boliviano, la CPE divide y reparte la potestad tributaria entre los diferentes niveles de gobierno: Nivel Central, Gobiernos Departamentales Autónomos, Gobiernos Municipales Autónomos y Autonomías Indígenas, excepto por este último nivel, podría afirmarse que el resto de los niveles goza de poder tributario originario; es decir que, cuentan con las competencias suficientes para crear y administrar sus propios impuestos, de acuerdo con la naturaleza de cada uno de ellos, dentro de su jurisdicción y de acuerdo con los límites que serán desarrollados y expuestos más adelante. Si bien las Autonomías Indígenas gozan de las atribuciones y competencias para administrar impuestos dentro de su jurisdicción, no se les ha otorgado la competencia de crear impuestos, sino únicamente tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción.

Precisamente esta división de la potestad tributaria, genera un primer incordio con la actual distribución de política del Estado boliviano, ya que si bien conocemos con claridad los límites del territorio boliviano, los límites de cada uno de los departamentos y de cierta manera la definición de los territorios municipales, no

existe una mediana claridad con relación a los territorios indígenas, de hecho la disposición transitoria séptimas de la CPE ha previsto como una tarea pendiente la ejecución de un trámite administrativo de conversión y definición de límites, lo cual definitivamente se convierte en un obstáculo para la transición a un nuevo régimen o sistema tributario dependiendo de la línea doctrinaria que quiera seguirse y que gravitará en relación al dominio tributario de determinadas jurisdicciones, lo cual se presenta como un problema neural, ya que una de las principales características de un sistema tributario es precisamente la claridad en la definición de los elementos constitutivos del tributo y dentro de dicho sistema, un elemento fundamental es precisamente la determinación del sujeto activo de la relación jurídica tributaria.

## **VI.2.- Elementos que se deben considerar en la nueva distribución del poder tributario**

Sin lugar a dudas, quienes nos sentimos involucrados en el desarrollo de los temas tributarios inherentes a nuestro país, vemos con preocupación el escenario que la CPE ha puesto en la mesa de juego, pues si bien se han definido nuevas reglas en la distribución de la potestad tributaria, no se han constitucionalizado algunas definiciones igual o más importantes que ésta, por ejemplo: la CPE debió definir el o los sistemas de coordinación que el Estado boliviano adoptará a partir de la aplicación de este nuevo modelo de división de la potestad tributaria, elemento que es analizado más adelante.

En este punto, es importante analizar con detenimiento el artículo 323° de la CPE:

*“Artículo 323. I. La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.*

*II. Los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal, serán aprobados, modificados o eliminados por sus Concejos o Asambleas, a propuesta de sus órganos ejecutivos. El dominio tributario de los Departamentos Descentralizados,*



*y regiones estará conformado por impuestos departamentales tasas y contribuciones especiales, respectivamente.*

*III. La Asamblea Legislativa Plurinacional mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.*

*IV. La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello se efectuará dentro de los límites siguientes:*

*1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.*

*2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.*

*3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.*

*4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.”*

Bien, queda claro que la intención de los constituyentes fue establecer límites y ciertas condiciones a las facultades tributarias otorgadas a los diferentes niveles de gobierno. Sin pretender entrar a analizar la técnica legislativa empleada, es evidente que el artículo 323° se constituye en una disposición por demás compleja y cargada de reglas y condiciones que, con seguridad, deberán ser reglamentadas de forma urgente, más aun ahora que se ha promulgado una Ley Transitoria para el

Funcionamiento de Entidades Territoria les Autónomas y por consiguiente, los diferentes niveles de gobierno buscan la aplicación plena de las facultades que la propia CPE les ha otorgado en el marco de sus autonomías, dentro de ellas la creación de impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales, que en definitiva constituyen en una fuente importante de recursos para el cumplimiento de sus fines y atribuciones y finalmente la forma de subsistir en el escenario nacional, en otras palabras, se constituye en la atribución operativa de mayor importancia.

Revisaremos a continuación cada una de las disposiciones que han sido incorporadas, aunque parezca imposible, en un solo artículo (323° de la CPE). El objeto de este análisis es el de conocer a fondo la naturaleza y alcance de este artículo fundamental para la vida del derecho tributario boliviano:

De acuerdo con la propia redacción de la CPE, los principios citados por el artículo 323° rigen la política fiscal en nuestro territorio, ello no implica que cada uno de ellos se enmarquen plenamente dentro del ámbito del derecho tributario constitucional y consecuentemente que se conviertan en límites del Poder de Imperio del Estado. Dentro de la enunciación de principios efectuada en el primer párrafo del artículo 323°, se citan artículos como el de la capacidad recaudatoria, sencillez administrativa, control, etc., principios que podrían ser considerados como pilares de la función administrativa, presupuestario o financiera antes que estrictamente tributaria y consiguientemente no estarían dispuestos para su invocación por parte de los contribuyentes con el objeto de resguardar un derecho fundamental como contribuyente.

### **VI.3 Niveles facultados para la creación de impuestos**

Este mismo artículo 323°, establece determinadas instancias designadas para crear y administrar tributos (potestad tributaria originaria), así como el tipo y naturaleza de los tributos a ser aplicados en cada dominio tributario.

Queda claro que a nivel nacional sólo la Asamblea Legislativa Plurinacional se encuentra facultada para crear impuestos nacional, en concordancia con los artículos 297° y siguientes de la CPE, en tanto que a nivel Departamental y Municipal los órganos legislativos en cada nivel se encuentran facultados para crear tributos.

En esta parte, cabe preguntarse si el principio de legalidad o de reserva de ley, ha sido considerado como un elemento *sine qua non* por nuestra CPE, para la aplicación de tributos. En el caso de los impuestos nacionales, la respuesta es evidente, ya que una ley emanada de la Asamblea Legislativa Plurinacional se constituye en el único mecanismo reconocido por la propia CPE para la creación de tributos, por tanto los principios de legalidad y reserva de ley en este caso se encontrarían resguardados por el cumplimiento formal de la aprobación de una ley. No obstante lo señalado previamente, es de especial atención el caso de la creación de tributos por la Asamblea Departamental o por el Concejo Municipal, ya que si bien los artículos 277° y 283° de la CPE establecen que ambos niveles de gobierno tienen facultades legislativas, no queda del todo claro que estas leyes municipales o departamentales, cumplan a cabalidad con los elementos de legalidad y reserva de ley en sentido formal y material del principio.

#### **VI.4 Clasificación de impuestos**

En la CPE vigente desde el 9 de febrero de 2009, es bastante frecuente encontrarse con delegaciones normativas efectuadas por el propio texto constitucional; es decir que la norma transfiere la facultad reguladora o de aplicación a otras leyes u otras disposiciones normativas de menor jerarquía a ser emanadas de la Asamblea Legislativa Plurinacional. El caso de la Sección referida a la Política Fiscal no es la excepción, ya que ésta dispone que “...*La Asamblea Legislativa Plurinacional mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal*”(el resaltado me pertenece).

Aquí radica precisamente la importancia de esta disposición; sin entrar en consideraciones de orden político, queda claro que la Asamblea Legislativa Plurinacional, tiene la llave (por no llamarla candado) que deja en suspenso la aplicación y ejercicio pleno de la competencia para la creación de impuestos. De una interpretación armónica de este párrafo de la CPE, resulta que se supedita el ejercicio y competencia de los gobiernos autónomos para crear tributos, a la aprobación de una ley clasificatoria de impuestos emanada de la Asamblea Plurinacional, que determinará la suerte de los diferentes dominios tributarios.

Si bien la norma delega a la Asamblea Legislativa Plurinacional la facultad de legislar acerca de los tributos que corresponden a cada dominio tributario, no es extraño esperar que la Asamblea Legislativa Plurinacional, órgano legislativo del nivel central, reserve para sí los tributos que generen mayor recaudación para el Tesoro General del Estado, sin embargo y siempre otorgando el beneficio de la duda para la Asamblea Legislativa Plurinacional, es de esperar que la ley prevista en esta parte de la norma, disponga mínimamente lo siguiente:

-Clasificación de impuestos: (Ordinarios y/o extraordinarios; personales y/o reales; directos y/o indirectos; progresivos y/o regresivos; etc.)

-Definición de que tributos corresponden al dominio tributario nacional, departamental o municipal.

Es de esperar que la ley llamada a definir y clasificar los tributos, sea una norma clara pero al mismo tiempo colmada de conceptos y definiciones técnicas que eviten distorsionar su interpretación y aplicación. La norma bajo análisis deberá clarificar y reglamentar las condiciones, previstas en el a CPE, para la creación y reglamentación de impuestos por parte de los gobiernos autónomos, estas condiciones y/o limitaciones, de forma resumida, son las siguientes:

a. No pueden crearse impuestos, cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.

b. No pueden crearse impuestos (tasas y patentes) que graven bienes, actividades rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país.

c. No pueden crearse impuestos (tasas y patentes) que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial.

d. No pueden crearse impuestos (tasas y patentes) que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son.

Al margen de las limitaciones previstas constitucionalmente, los gobiernos autónomos podrán crear impuestos, así como tasas y patentes y contribuciones especiales, que permitan a dichos gobiernos lograr una recaudación fiscal para sus arcas. Sin embargo, si bien pareciera ser un sistema razonable, cabe hacerse la siguiente cuestionante *¿Qué impuestos podrían crear los gobiernos autónomos, si dentro de nuestro actual sistema tributario se vienen gravando gran parte de las manifes taciones de capacidad contributiva?*

De igual forma, cabe preguntarse si ha sido intención del constituyente, modificar la base fundamental de nuestro sistema tributario, mudando del principio de fuente hacia un nuevo sistema de renta mundial, a partir de la permisión constitucional de gravar con un impuesto, las rentas que sus ciudadanos o empresas obtengan en el exterior del país. Esta cambio de criterio generado por la CPE, aunque parezca demasiado obvio, no dispone ni establece la necesidad de su reglamentación, aspecto que consideramos fundamental y privativo de una ley emanada de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo contrario podría implicar sobrepasar las competencias que la propia CPE establece en materia de relacionamiento internacional, ya que si bien Bolivia sólo ha suscrito algunos convenios internacionales, no podemos desconocer ni poner en juego la buena fe, base del derecho internacional.

#### **VI.5 Aspectos que no fueron considerados por la normativa constitucional**

Es impensable que ante el nuevo escenario de distribución de potestad tributaria en Bolivia, no se establezcan ni regulen los principios de coordinación fiscal que regirán la vida tributaria en Bolivia. Queda claro que la CPE no ha logrado introducir algunos de los aspectos fiscales fundamentales y necesarios para acompañar la nueva distribución de potestad tributaria en Bolivia, sin embargo, esta omisión podría ser eventualmente subsanada por una ley que establezca el o los sistemas de coordinación financiera a ser adoptados.

Al respecto la doctrina tributaria, expone algunos de los sistemas de coordinación financiera adoptados por diferentes países y cuyo objeto es establecer una forma de sistematización de los tributos y conexión de las ad ministraciones fiscales de forma interna.

Como se puede apreciar, para la doctrina tributaria, los problemas e implicancias que plantea nuestra CPE, no son problemas nuevos ni inconvenientes que se exponen por primera vez bajo la luz de la ciencia del derecho tributario. El avance de la doctrina es muy acelerado y será conveniente que quienes se encuentren en función de determinar y aplicar un sistema de coordinación tributaria para Bolivia, se nutran de los elementos doctrinales y por que no políticos, antes de plantear una solución a un eventual conflicto que nuestro Estado esta por vivir. Para nadie es extraño que las facultades tributarias delegadas a los diferentes niveles de poder, pueden constituir un problema antes que una solución, dado el incipiente desarrollo en la política fiscal de los órganos legislativos y administrativos llamados a encabezar esta reforma tributaria.

#### **VI.6 Algunas consideraciones sobre los sistemas de coordinación**

La nueva distribución de competencias tributarias, implica la necesidad de que los diferentes niveles de poder apliquen sus facultades con prudencia y razonabilidad, evitando de esta manera un descalabro en el sistema tributario actual. Parece urgente y necesaria una instancia de coordinación de facultades a fin de evitar una exacerbada presión fiscal que perjudique única y finalmente a los contribuyentes y cuyo resultado final sea el desincentivo de la producción nacional.

En este contexto, no es difícil avizorar un contexto con una fuerte libertad impositiva y con dominios tributarios cada vez más empoderados, generando problemas de doble o múltiple imposición o superposición.

Sin embargo, el escenario no necesariamente se plantea tan negativo, si de forma oportuna y sistémica, se comienza a trabajar en mecanismos de coordinación que se adecuen al contexto político y social boliviano. Ya la doctrina tributaria ha venido planteando soluciones a escenarios complicados como el boliviano, de hecho ya no es una novedad el establecimiento de leyes de coparticipación impositiva, mediante las cuales, el nivel central o los gobiernos autónomos renuncian a sus atribuciones de creación y recaudación, con relación a impuestos comprendidos y acorados en las leyes de coparticipación, delegando la recaudación y administración a un acuerdo entre los diferentes dominios tributarios. Podría considerarse desde ya, una ley de coparticipación con relación al Impuesto al Valor Agregado (IVA),

mediante la cual, el nivel central, renuncie a la recaudación de este gravamen en favor de los gobiernos municipales autónomos quienes deberán administrar y recaudar este tributo para el cumplimiento de sus fines dentro de su jurisdicción.

Esta claro que este tipo de acuerdo y sistemas de coordinación requieren un alto grado de madurez política y regional, así como un gran capacidad de desprendimiento de parte de cada uno de los niveles autónomos en busca de un bien común que es el desarrollo de las regiones y a través de éstas del Estado boliviano.

### **VI.7 Post scriptum**

Nunca mejor empleado este término. Me he visto en la necesidad de incorporar en la presente ponencia una vez concluida su redacción un análisis de la Ley N° 031 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización), publicada este reciente 19 de julio de 2010.

Cuando la Asamblea Legislativa Plurinacional se instaló hace aproximadamente siete meses, parecía una meta inalcanzable cumplir con la Disposición Transitoria Segunda de la CPE14, sin embargo, hoy Bolivia cuenta con nuevas leyes que rigen el Órgano Electoral Plurinacional, el Régimen Electoral, el Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Marco de Autonomías y Descentralización. Justamente esta última disposición legal, requiere de un análisis especial, que, debido a la temporalidad de su promulgación, ha sido necesario incorporarla una vez que la presente ponencia ya fue concluida. Cuando uno comienza a revisar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, espera encontrarse con una norma que de forma muy detallada exponga por ejemplo, el ejercicio de la autonomía departamental, regional indígena originaria campesina y municipal, sus regímenes competenciales debidamente definidos y fundamentalmente un desarrollo completo del régimen económico y financiero. Sin embargo, lo primero que llama la atención de una simple revisión de la Ley N° 031, es que la misma ha incorporado los aspectos tributarios dentro de las “disposiciones adicionales” y “disposiciones transitorias” y no así dentro del cuerpo mismo de la Ley.

Dentro de la técnica legislativa, la “disposición final” tendría como objeto complementar y añadir algo que se ha dejado de decir o regular en la norma,

en tanto que, las “disposiciones transitorias” serían apartados provisionales dentro de una Ley, Reglamento u otro género de normativa, que tienen vigencia hasta que la norma entra en vigor o que permiten una transición adecuada de normas. En ambos casos, el régimen fiscal tributario previsto en la CPE, no es podría ser considerado como algo accesorio y mucho menos como un régimen provisional o de transición, salvo que así se haya previsto expresamente.

Llama poderosamente la atención el hecho que se haya desarrollado el régimen tributario, dentro de las disposiciones finales o transitorias de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, ya que precisamente los ingresos por concepto de recaudación tributaria se constituyen en la principal fuente de recursos de los diferentes niveles autonómicos y en consecuencia en el modo de existencia de éstos, por ello, no resulta coherente que un tema tan crítico y complejo haya sido tratado, prácticamente en el estribo mismo de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Sin perjuicio de lo señalado, en lo que sigue analizamos los principales aspectos de la Ley 031, en sus disposiciones adicionales y transitorias:

#### Confirmación de la potestad tributaria originaria

Inicialmente se debe rescatar que la Disposición Adicional Primera, establece que la creación, modificación o supresión de tributos por las entidades territoriales autónomas, dentro de las competencias constitucionales previstas, se realizará mediante leyes emitidas por sus órganos legislativos detallados en el numeral III.2 de la presente ponencia. La aplicación de la potestad tributaria prevista en esta disposición, establece que las leyes a ser emitidas por las entidades territoriales autónomas, no podrán establecer procedimientos jurisdiccionales, tipificar ilícitos tributarios ni establecer sanciones.

Se debe destacar que la norma no es clara al señalar que las leyes emanadas en los órganos legislativos de las entidades territoriales autónomas, aplicarán todas las disposiciones tributarias en vigencia sobre sus dominios tributarios. De una interpretación literal de esta norma, se podría inferir que las leyes de entes autónomos se someterán a las previsiones establecidas en el actual Código Tributario



(Ley N° 2492), así como en la Ley N° 843, y porqué no, de los Decretos Supremos Reglamentarios.

Condición para la creación de tributos

Deja lugar a dudas la redacción de la Disposición Adicional Segunda, que establece que para la creación de tributos por las entidades territoriales autónomas, se requerirá un informe técnico por la instancia competente por el Nivel Central del Estado, sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 323° Parágrafo I y IV16. Consecuentemente, si bien la CPE ha previsto una delegación del poder originario a los diferentes autonómicos, el nivel central aún resguarda para sí la potestad de aprobar la aplicación de los tributos, mediante el mecanismo descrito previamente.

En otras palabras, la llave del candado para el libre ejercicio de la potestad tributaria, aún permanece en manos del Estado y no como se había pensado, mediante una Ley Candado, sino únicamente a través de un procedimiento administrativo a cargo de un órgano del nivel central, que emitirá un informe sobre el cumplimiento del artículo 323° Parágrafo I y IV de la CPE.

En el caso de las contribuciones especiales, la norma estudiada, en un estricto apego a la doctrina tributaria y de forma más clarificadora que el mismo Código Tributario, señala que este tipo de tributos podrán ser exigidos en dinero, prestaciones personales o en especie, para la realización de obras públicas comunitarias.

#### **VI.8. Consideraciones sobre los gobiernos municipales autónomos**

La Disposición Transitoria Primera, reconoce a los gobiernos municipales autónomos, el dominio tributario y la administración del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) y el Impuesto Municipal a las Transferencias (IMT), conforme lo dispuesto por la propia Ley N° 843 y sus disposiciones reglamentarias.

Cabe resaltar el carácter reiterativo de esta disposición, ya que la propia Ley N° 843 dispone de forma expresa lo siguiente:

*“ARTÍCULO 62°.- El impuesto de este Título es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales. La Dirección General de Impuestos Internos fiscalizará la correcta aplicación de este impuesto, pudiendo intervenir para asegurar la eficacia del proceso recaudatorio, inclusive efectuando los cobros por cuenta del Gobierno Municipal sin costo para el mismo.”*

Podría considerarse esta norma como innecesaria o redundante, ya que en realidad no esta cediendo ni otorgando ninguna potestad tributaria, ya que los gobiernos municipales ya gozaban de este dominio tributario.

## **VI. 9 Ley Clasificatoria de Impuestos**

Aunque parecería una norma innecesaria después de la promulgación de la Ley N° 031, la Disposición Transitoria Segunda, mantiene en suspenso la promulgación de una Ley Clasificatoria de Impuestos, tal como se había desarrollado en el numeral III.3 de la presente ponencia, sin embargo, lo más rescatable de esta norma transitoria es el reconocimiento y vigencia que se otorga al Código Tributario Boliviano (Ley N° 2492), en tanto no se lo sustituya por un nuevo Código Tributario.

De acuerdo con el propio plazo previsto en la Disposición Transitoria Segunda, la Ley Clasificatoria de Impuestos deberá ser promulgada en un plazo no mayor a un año, computable a partir de la publicación de la Ley N° 031, es decir hasta el 19 de julio de 2011.

Queda finalmente claro, que los tributos creados por los diferentes dominios tributarios, quedarán sujetos –por lo menos desde el punto de vista sustantivo a las disposiciones del Código Tributario Boliviano o la norma que lo sustituya. Al respecto, cabe mencionar que si bien los dominios tributarios podrán crear sus propios tributos, los principios tributarios sustantivos, la clasificación de ilícitos, así como los procedimientos jurisdiccionales, continúan en cabeza del nivel central de gobierno, aspecto que es rescatable desde todo punto de vista.

## **VI.10 Coparticipación Tributaria**

He encontrado una clara definición de coparticipación tributaria que ilustra claramente el objetivo de la norma bajo análisis, esta norma define a la

coparticipación de la siguiente manera: "...distribución de una masa de recursos entre varios centros de poder, como la Nación, las Provincias y las municipales..."<sup>17</sup>, esta definición se aplica justamente a lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera y Cuarta de la Ley N° 031, que dispone que con el objetivo de financiar el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales autónomas municipales e indígenas originario campesinas, éstas percibirán las transferencias del nivel central de Estado por coparticipación tributaria en atención al número de habitantes, equivalentes al 20% de la recaudación en efectivo de los impuestos detallados más adelante, en tanto que se coparticipará a las Universidades el 5% de la recaudación en efectivo de los siguientes impuestos:

### **VI.11 Impuesto al Valor Agregado – IVA**

Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado – RC IVA Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas – IUE, Impuesto a las Transacciones – IT, Impuesto a los Consumos Específicos – ICE, Gravamen Aduanero – GA, Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes – ISTGB Impuesto a las Salidas al Exterior – ISAE.

Para entender la verdadera finalidad y forma de aplicación de esta Disposición Transitoria Tercera, se deben hacer dos consideraciones de fondo:

1. Es necesaria una Ley Clasificatoria de Impuestos, cuando la propia Ley N° 031 ha definido que los 8 impuestos arriba detallados, corresponden al dominio tributario central y que la masa de recaudación obtenida por este nivel será distribuida entre los municipios y universidades. En otras palabras, dentro de la clasificación de tributos, queda claro que tributos corresponden al nivel o dominio tributario central.
2. Las leyes de coparticipación son conocidas también como leyes contrato, ya que las mismas constituyen en propuestas del nivel central, que deben ser aprobadas o visto de otra manera requieren la adherencia de los niveles departamentales, municipales e indígena originaria campesina, renunciando de esta manera a sus facultades y atribuciones de legislación y recaudación, con relación a los tributos previamente descritos.

Es de esperar que estos aspectos sean aclarados en la Ley, que dentro del curso de 1 año deberá promulgarse y ponerse en vigencia y como consecuencia, a partir de dicha

norma, recién las autonomías con recursos podrán ser verdaderas autonomías, hecho que refuerza el criterio antes vertido, las normas tributarias/fiscales merecían un mejor tratamiento en la referida Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello se efectuará dentro de los límites siguientes:

1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.
2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La tarea de construcción dogmática relacionada con las garantías del contribuyente es una cuestión que se torna necesaria y urgente, debido a los avances del constitucionalismo nacional y comparado en las últimas décadas. La constitucionalización del Derecho Tributario, a través del recurso contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones descrito en el Art. 202 num. 4) de la CPE además de la jurisprudencia vinculante creada por el Tribunal Constitucional, no han sido suficientes para consolidar un verdadero sistema de garantías constitucionales para el contribuyente.

**SEGUNDA.-** El Derecho Tributario debe dar cuenta del impacto que significa el gran desarrollo que el Derecho Constitucional ha experimentado en materia de garantías constitucionales y derechos fundamentales.

**TERCERA.-** El camino debe comenzar por la base, esto es, reestructurar el sistema de Fuentes del Derecho Tributario, integrando todos los elementos de la moderna dogmática constitucional de se ha planteado. Luego, modificar las reglas usadas en materia de interpretación constitucional en materia tributaria, y realizar una construcción conceptual sobre nuevas bases de la Potestad Tributaria y la Obligación Tributaria.

**CUARTA.-** En última instancia el reclamado sistema de garantías constitucionales del contribuyente será resultado del compromiso de la administración tributaria, así como de la conciencia del contribuyente y el control eficiente de los derechos de estos últimos por parte de las autoridades encargadas.

**QUINTA.-** Partiendo descrito líneas arriba, esto se debe revisar y volver a ordenar y acomodar las piezas de todo el sistema tributario, desde el principio, en razón de que los derechos esenciales de la persona humana y el principio de dignidad esencial constituyen la piedra angular de todo nuestro Derecho.

## RECOMENDACIONES

Para el proceso de descentralización fiscal de los recursos impositivos en el ámbito de las Autonomías debe tener en cuenta lo siguiente:

- La descentralización fiscal financiera, tiene que permitir que lo recaudado tributariamente en cada Departamento se quede en el mismo, para cubrir las competencias que la Ley le transfiera a la Autonomía Departamental.
- La administración y fiscalización tributaria debe quedar en manos de la Autonomía Departamental.
- Se debe evitar un esquema de transferencias condicionadas, porque siguen coartando el margen autonómico de la administración pública departamental.
- Se debe buscar descentralizar fiscalmente recursos al nivel provincial.
- Se debe mantener un principio de solidaridad fiscal, con los Departamentos menos desarrollados del país, en el marco del Fondo de Compensación Departamental.
- La política de crédito público debe ser disciplinada y en el marco de las Leyes nacionales.
- Se debe establecer una ligazón íntima entre planificación y presupuesto, para asegurarse que las administraciones departamentales autónomas cumplan, con lo consensuado y pactado con la sociedad civil, en el marco de la planificación participativa y del ordenamiento territorial.
- Se deben descentralizar los sistemas de administración y finanzas y de control gubernamental, adecuados al nivel autonómico departamental y municipal.
- El nivel autonómico departamental debe impulsar el desarrollo municipal, priorizar la inversión concurrente con el nivel municipal, impulsar la mancomunización de municipios, coordinar la planificación participativa departamental con la local.

## PROPUESTA

### PROYECTO DE LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS IMPOSITIVOS A FAVOR DE LAS GOVERNACIONES DEPARTAMENTALES

#### CONSIDERANDO:

**QUE:** La Constitución Política del Estado Plurinacional, en su Artículo 1. Establece a Bolivia como un Estado descentralizado y con autonomías, fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, y en su artículo 2 establece la autonomía como un derecho al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones.

**QUE:** La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, 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.

**QUE:** La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula 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.

**QUE:** El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo.

**JUAN EVO MORALES AYMA**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE  
BOLIVIA**

**POR CUANTO LA ASAMBLEA LEGISLATIVA NACIONAL SANCIONADO LA  
SIGUIENTE LEY:**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO**

**ÚNICO**

**ARTÍCULO 1º.- (MARCO CONSTITUCIONAL)** La presente Ley es de orden público y regula el interés social, regula el régimen económico de los gobiernos autónomos departamentales y la protección del derecho de los ciudadanos y ciudadanas.

**ARTÍCULO 2º.- (OBJETO).**- La descentralización de los recursos impositivos a favor de los Gobiernos Autónomas Departamentales nace con la creación del Estado Plurinacional de Bolivia como estado autónomo.

**ARTÍCULO 3º.- (MARCO DE APLICACIÓN).**- La presente ley tiene como ámbito de aplicación la descentralización de los recursos impositivos a favor de los gobiernos autónomos departamentales para su libre disposición.

**ARTÍCULO 4º.- (FINALIDAD).**- Esta Ley protege exclusivamente la forma de disponibilidad de los recursos impositivos de los departamentos autónomos, mediante la cual los gobiernos autónomos departamentales tendrán responsabilidad directa de la administración de los recursos impositivos.

**DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

**ARTÍCULO 5.-** Los derechos sobre los recursos impositivos son de quienes lo generen, por lo que se designa a las asambleas legislativas de las nueve gobernaciones de Bolivia incluir en sus estatutos autonomicos la incorporación de una direccion dentro del organigrama de las gobernaciones que se ocupe de la



administración de los recursos impositivos de cada departamento.

**ARTÍCULO 6.-** El Poder Ejecutivo mediante el Ministerio de Economía, dictará el reglamento de la presente Ley, dentro de los ciento veinte días siguientes a su promulgación.

**ARTÍCULO 7.-** Se abrogan todas las normas contrarias a la presente ley y todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

**ARTÍCULO 8.-** Facúltese al Poder Ejecutivo dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestario necesarios para la aplicación de esta Ley.

Pase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los dos días del mes de Noviembre de dos mil doce años.

Fdo. Juan Evo Morales Ayma

Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvaro García Lineras.** Autonomías Indígenas y Estado Multicultural, *Una Lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales.* (FES-ILDIS)
- Arrijo Vizcaino, Adolfo.** “Principios Constitucionales en materia fiscal” Jurídica; Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo I, No 13, 1981, p. 229 citado en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- CASAS, José O.** Derechos y Garantías Constitucionales del Contribuyente. Ed. Ad Hoc Buenos Aires 2002. Pág. 45.
- Código Tributario** Ley 2492
- Consejo Preautonómico de Santa Cruz.** Propuesta de Reforma del Texto Constitucional para Estructurar el Estado Autonómico. [www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org)
- Carlos Morales.** Los pueblos indígenas también reclaman su Autonomía. <http://166.114.28.115/domingo/20041031/domingo4.htm>
- Decretos Supremos Reglamentario** 21530, 21531, 24051 y 21532.
- Economía de las Autonomías.** <http://166.114.28.115/domingo/20050220/domingo2.htm>
- Juan Carlos Urenda.** Autonomías Departamentales (Santa Cruz, Bolivia)

- Juan Carlos Urenda** Separando la paja del trigo, Base para construir las autonomías departamentales. (Santa Cruz, Bolivia)
- Luís Sánchez Agesta.** Sistemas Políticos de la Constitución Española (Madrid, España)
- Servicio de Impuestos Nacionales (SI)** Cifras estadísticas de recaudaciones a nivel nacional y departamental extraídas de [www.impuestos.gov.bo](http://www.impuestos.gov.bo)
- Simon Yampara H.** Descentralización y Autonomía desde la visión de los pueblos originarios. (La Paz, Bolivia)
- Sergio Antelo Gutiérrez.** Los Cruceños y su Derecho de Libre Determinación (Santa Cruz, Bolivia)
- SPISSO, Rodolfo.** Derecho Constitucional Tributario. Depalma Buenos Aires, 1991.
- USAID DDPC3. Bolivia.** Regimenes de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales, *Informe Final. La Paz Agosto de 2005* ( preparado por: **Patricia Alvorta Valda, Marcelo Montalvo, Marco Zapata Cusicanqui**)
- VILLEGAS, Héctor.** Curso de Finanzas, Derecho financiero y tributario, 6ta. Ed. Capítulo VIII Buenos Aires, 1997
- VILLEGAS, Héctor.** Curso de Finanzas, Derecho financiero y tributario, 6ta. Ed. Capítulo VIII Buenos Aires, 1997.
- ZAVALA O., José Luis.** Manual de derecho tributario, Editorial Jurídica Conosur, Santiago, 2001.