

JUSTIFICACION JURIDICA Y POLITICA PARA ASUMIR LA AUTONOMIA DEPARTAMENTAL DE PLENO DERECHO

Dr. Sergio Reyes Canedo

Tarija, Abril de 2007

Justificación Jurídico Política para asumir la Autonomía Departamental de Pleno Derecho

Sergio Reyes Canedo

Presentación

La incertidumbre es cada vez mayor a medida que la fecha señalada en la Ley Especial de Convocatoria, para que la Asamblea Constituyente concluya su trabajo se acerca, personas comunes y corrientes de todos los estratos y departamentos de Bolivia, descansan su esperanza en el éxito de la misión: restablecer un nuevo pacto social, traducido en una nueva Constitución Política del Estado.

De manera particular, los departamentos que aprobaron por mayoría la Autonomía Departamental en el referéndum, que recibieron el mandato de sus Cabildos y sancionaron las bases mínimas irrenunciables para el reconocimiento constitucional de las Autonomías Departamentales, conscientes de la trascendencia histórica de ambos procesos que definirán nuestro presente y futuro, tienen el deber de precautelar el mandato recogido del pueblo de cada uno de estos departamentos, para el cumplimiento efectivo de la voluntad expresada a través del instituto constitucional del referéndum.

Indudablemente, el proceso constituyente en nuestro país, ha tenido un acelerado tratamiento político que no ha permitido preparar de manera adecuada a la sociedad boliviana para enfrentarla con verdadera responsabilidad a la naturaleza del cambio constitucional. Durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente, hemos sido testigos con mucho pesar, que la abusiva ingerencia del poder ejecutivo nacional, la ausencia de conciencia patriótica en gran parte de los constituyentes, así como la preponderancia del interés puramente partidista han devaluado las posibilidades de éxito a la Asamblea Constituyente.

Cuando faltan solo muy pocas semanas para que esta concluya, se advierte una gran probabilidad de fracaso a los dos objetivos fundamentales de su instalación:

1. Restablecer el germen del pacto social
2. Redactar un proyecto de nueva Constitución Política del Estado

Cada día, las interrogantes sobre varios aspectos que motivaron la instalación de la Asamblea Constituyente se hacen patentes. Los departamentos que durante el último periodo democrático, agendaron como ideario de transformación estructural al Estado boliviano, al principio, un proceso de

descentralización, que luego del engaño de la ley de descentralización, iniciaron con vehemencia la demanda autonómica, no están dispuestos a renunciar a esta conquista que en términos formales se logró el 2 de Julio de 2006.

Con la finalidad de lograr un aporte de base académica en Derecho Constitucional, a continuación se expone razones jurídicas y políticas que demuestran que el fracaso de la Asamblea Constituyente no importa el fracaso del mandato de la Autonomía Departamental.

EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA

Soberanía.

Puede definirse a la soberanía como el poder **supremo e independiente** que tiene el Estado. Por ser *supremo* no hay poder que esté sobre el estado; por ser *independiente*, no está subordinado a ninguna autoridad de ninguna esfera.

En las democracias representativas y participativas, mientras que el pueblo es el soberano, son los órganos producidos por él, quienes la ejercen; así también, el instituto del referéndum es el mecanismo a través del cual se establece con precisión la voluntad del pueblo sobre el que descansa la soberanía, que es inalienable e imprescriptible.

- Inalienable: Que no se puede enajenar
- Imprescriptible: Que no caduca con el tiempo

Art. 2 CPE "La soberanía reside en el pueblo; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

Art. 4 CPE "I El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley."

Como puede verse, los artículos establecen literalmente, que: "la soberanía reside en el pueblo". Por lo que el pueblo es el único soberano; el supremo decisor. No es soberana la nación, sino el pueblo nacional, y es del pueblo de donde "dimana todo poder público", que se crea e instituye para actuar a través de él, en su propio beneficio.

Así, el pueblo ejerce su soberanía creando al poder público para que, a través de éste, se logre el propio beneficio del pueblo, al actuar en los términos establecidos en la Constitución, implicando directamente, que el pueblo ejerce inicialmente su soberanía estableciendo tales términos constitucionales, mismos que son los que están por arriba de, y debe obedecer, el poder público.

Utilizando el clarificador método del *mandato* para la exposición, resulta que: El pueblo como soberano *mandante* ejerce su soberanía, primero, estableciendo su mandato en la Constitución Política, como ley suprema, cabeza de la pirámide jurídica y de todo el sistema legal, a la manera

como señala el artículo 228 y 229 de la CPE, todavía en plena vigencia, de que el mandato de organización político-jurídica, es expresión de la voluntad del pueblo boliviano. Luego, ejerce su soberanía "por medio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial", para guardar y hacer guardar los términos de la Constitución; Así, **ejerce su soberanía tanto al crear al poder público, como durante su funcionamiento para cumplir la Constitución**, estableciendo dos grandes apartados: Los términos de la finalidad del mandato popular y los medios para su cumplimiento.

La soberanía popular

De manera singular, la composición básica del régimen jurídico boliviano se establece en uno de los últimos artículos de la Constitución Política del Estado, cuando debiera estar al principio, para explicar y justificar su consecuente desarrollo.

El texto expreso señala que:

“Art. 228.- La Constitución Política del Estado es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones”

Lo anterior, muestra que es en la misma Constitución donde se señala que es dicha Ley, la suprema en todo el país, como cabeza de la pirámide jurídica de la que toda otra ley debe "emanar", esto es, depender, provenir o derivarse de la misma y en su caso, reglamentarla, todo como prueba de obedecerla.

De lo anterior se desprende que la verdadera y única "ley suprema" es la Constitución.

La determinación de la Constitución Política, es la forma en que el pueblo boliviano ejerce su soberanía para su autodeterminación, a través de expresar su voluntad para su beneficio, estableciendo sus mandatos, para que sean cumplidos por los poderes públicos que crea el pueblo, mismos, que puede cambiar o alterar, así como su forma de gobierno, en todo tiempo.

Si la Constitución es la voluntad soberana del pueblo, estableciendo el proyecto constitucional como ley suprema, entonces las leyes del Congreso también serán la voluntad popular sobre el proyecto nacional.

Estos principios normativos, son parte de la voluntad soberana del pueblo y tienen clara legitimidad, por lo que, en general, deben ser consecuentes con todo el texto y espíritu del mandato constitucional

para beneficio del pueblo, que debe concebirse como el pacto político que sustentará un proyecto nacional de vida para la sociedad boliviana en conjunto.

El concepto de soberanía del pueblo como expresión política de la sociedad, determina la ley suprema expresada en la Constitución Política (como variable independiente) y todas las demás, leyes y tratados (como variables derivadas y dependientes). Aunque para ser más precisos, la soberanía popular es la variable principal y dominante, y las leyes de la República, las variables derivadas: Las leyes deben ser producto de la voluntad del pueblo, expresadas como mandatos para beneficio del pueblo, igual que los tratados internacionales.

Los tratados no deben contravenir las obligaciones expresas constitucionales. No deben estar por fuera de los principios y mandatos del proyecto nacional histórico del pueblo (y su formalización en el texto constitucional), que ejerce su soberanía, a través de ellos, para su beneficio.

De lo anterior, se deriva que el sistema jurídico boliviano es cerrado, en el sentido de que toda ley depende de una voluntad concreta de soberanía popular del pueblo boliviano y lo que no diga o mande esta voluntad no puede ser legítimo. Es un mandato cerrado. Lo cual no implica que no pueda perfeccionarse o cambiarse, el mandato y su texto o asumir que está bien, pero cualquier mejora debe hacerse cambiando los términos de la Constitución Política, para darle legitimidad político-jurídica de origen. De preferencia democrática, mediante el mecanismo constitucional creado para rescatar la voluntad inalterable del pueblo soberano que es el Referéndum.

TEORÍA DEL INSTITUTO CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM Y DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Datos históricos del referéndum

El término 'referéndum' proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados.

Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior, constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.

Posteriormente, el concepto de referéndum fue modificado por los ideólogos de la Revolución Francesa, quienes crearon su propia versión de esta institución democrática, la cual consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar. Así fue como la Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Constitución de 1793. Desde entonces se ha aplicado el referéndum en Francia varias veces.

También en Suiza se adoptó este modelo, inaugurándose con la aprobación de la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 a través del voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años. No obstante, el referéndum llegó antes a la Unión Americana, cuando en 1778 fueron aprobadas por el voto popular las constituciones de los estados de Massachussetts, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, adelantándose inclusive a los franceses.

Desde entonces, el referéndum se extendió a numerosos países de América, Europa y Oceanía, y entre los que se considera que ha tenido mayor trascendencia y buenos resultados en su

uso y aplicación se cuenta a los Estados Unidos de América, Canadá, Italia, Francia, Dinamarca, Irlanda, Suiza, España, Australia y Nueva Zelanda.

Consideraciones respecto a la democracia participativa

Antes de empezar este análisis, se hace prudente recordar que en un Estado democrático de derecho hay muchos mecanismos de participación ciudadana y que estos le sirven al Estado para canalizar las inquietudes de su sociedad y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones. Ello, a su vez, dará sustento a los procesos decisionales y legitimidad al gobierno.

El referéndum y el plebiscito son dos de estos mecanismos, y se les puede definir como aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos.

Recuérdese que estos y los demás mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia semidirecta en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, se consideran también mecanismos de democracia participativa y no sólo semidirecta.

Referéndum

Definiciones sobre referéndum se encontraron muchas y muy variadas, todas ellas dadas por personajes prominentes de la comunidad académica, los partidos políticos y el sector público tanto nacionales como internacionales. Pero como se desea aportar datos concretos a través del presente estudio, no se presentan todas estas definiciones, sino que se analizaron previamente para elaborar una definición propia de Referéndum, y que es la siguiente:

Referéndum es una institución democrática a través de la cual el pueblo como instancia soberana, expresa su voluntad respecto a un asunto o decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta.

De aquí se concluye que esta institución funciona de manera óptima en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con modalidades de democracia semidirecta.

Además, es el pueblo el que expresa su voluntad mediante el voto universal directo por vía consultiva o deliberativa, pudiendo opinar sobre las decisiones que sus gobernantes van a tomar, las leyes que van a aprobar o los actos administrativos que van a realizar, o bien, ratificándolos, aceptándolos o rechazándolos, completándose con ello los procedimientos administrativos o legislativos.

Tipos de referéndum

Aún que existen varias clasificaciones, o tipologías aplicadas al instituto del Referéndum, a continuación se realiza en cuadros las clasificaciones mas aceptadas:

CUADRO 2. Clasificación del referéndum por su eficacia normativa.	
Constituyente	Si se refiere a la aprobación de una Constitución.
Constitucional	Si se atiende a la revisión de una Constitución.
Legislativo	Si concierne a la revisión de leyes.
Administrativo	Si concierne a la revisión de actos administrativos.

Fuente: Gemma, Gladio (1991). Referéndum. Diccionario de Política de Norberto Bobbio (et-al) tomo 2 p. 1347. México: Siglo XXI.

CUADRO 3. Clasificación del referéndum por su eficacia territorial	
Nacional	Si se aplica a la totalidad del cuerpo electoral.
Local	Si se aplica sólo a una parte del cuerpo electoral en regiones, estados, provincias o municipios del país.

Fuente: Gemma, Gladio (1991). Referéndum. Diccionario de Política de Norberto Bobbio (et-al) tomo 2 p. 1347. México: Siglo XXI.

CUADRO 4. Clasificación del referéndum por la mayor o menor necesidad de la intervención popular.

Facultativo	Si dicha intervención puede faltar sin que ello tenga consecuencias sobre el acto.
Obligatorio	Si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto.

Fuente: Gemma, Gladio (1991). Referéndum. Diccionario de Política de Norberto Bobbio (et-al) tomo 2 p. 1347. México: Siglo XXI.

Fundamentos jurídicos del referéndum

Bolivia, según su art. 1ro y 2do constitucional, es un Estado social y democrático de Derecho que tiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la Libertad, la Igualdad y la Justicia; La soberanía nacional reside en el pueblo boliviano, del que emanan los poderes del Estado, y su forma de gobierno es la democracia participativa y representativa. Por tanto, Bolivia es una soberanía popular.

El poder público se deposita o delegada a los poderes públicos, previniendo en el Art. 4to. De la propia constitución que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes, la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el Referéndum.

De estas disposiciones dogmáticas de la Constitución se infiere con certeza que:

El referéndum es un mecanismo previsto por la constitución, para conocer cual es la voluntad soberana del pueblo.

La ley marco del referéndum indica:

*ARTÍCULO 1º (Concepto). De conformidad con el artículo 4º de la Constitución Política del Estado, el referéndum es el **mecanismo institucional de consulta al pueblo** para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público.*

ARTÍCULO 3° (Carácter vinculante). Los resultados de la consulta popular tendrán vigencia inmediata y obligatoria y deberán ser ejecutados por las autoridades e instancias competentes, quienes serán responsables de su ejecución.

De los dos artículos anteriores se concluye que:

El mecanismo del referéndum constituye la manera de consultar al pueblo, en quien reside la soberanía, sobre normas políticas o decisiones de interés público, cuyos resultados tendrán vigencia inmediata y obligatoria; debiendo las autoridades e instancias competentes, ejecutar la voluntad expresada (MANDATO)

El caso de la Ley de convocatoria a Referéndum vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales

Ahora corresponde sumar la ponderación jurídica a los términos expresados en la mencionada ley; que indica:

Artículo 1.- Objetivo

*En aplicación del artículo 4° de la Constitución Política del Estado, la presente Ley tiene como objeto, convocar al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente **para las Autonomías Departamentales**, en cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos por Ley.*

El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá mandato vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente, aquellos departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos accederán al régimen de autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.

Artículo 4.- Pregunta.-

La pregunta a realizar en el Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, será la siguiente:

Está usted de acuerdo en el marco de la Unidad Nacional, en dar a la Asamblea Constituyente, el mandato vinculante, para establecer un régimen de Autonomía Departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los Departamentos donde el Referendum tenga mayoría,

de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional, competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva CPE?

Artículo 5.- Resultado del referéndum.-

Los resultados del Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, serán adoptados por simple mayoría de votos válidos. **Los departamentos que así lo aprueben accederán a las autonomías departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado.**

Conclusión jurídica

El referéndum realizado el pasado 2 de julio, fue el mecanismo institucional de consulta, para conocer cual es la voluntad soberana y directa del pueblo boliviano para acceder a la Autonomía Departamental en los departamentos que este haya tenido mayoría.

Al tratarse de un referéndum para cambiar una estructura constitucional, debe entenderse también, que los resultados del mismo conllevan fuerza constituyente, es decir que su verificación es simple y suficiente para adquirir fuerza ejecutiva para materializar su cumplimiento.

Interpretación jurídica y política de la pregunta del referéndum autonómico

En sentido estricto, la interpretación jurídica y política, es una herramienta que se emplea para referirse a una atribución de significado a una formulación normativa, en presencia de una controversia o dudas en torno al campo de su aplicación.

Al ámbito de la interpretación de la pregunta del referéndum en relación con las disposiciones constitucionales y las leyes que rigen este instituto, corresponde la técnica de "interpretación sistemática"

Interpretación sistemática

La locución "interpretación sistemática" es quizá entre los especialistas en Derecho Constitucional una de las mas difundidas, aún cuando no es posible atribuirle un significado preciso; y es que en efecto,

la expresión aludida es usada, para referirse a técnicas interpretativas variadas e independientes entre sí.

En general, se denomina sistemática la interpretación que deduzca el significado de una disposición de su colocación en el sistema del "derecho".

El sistema de derecho y los sub - sistemas que lo componen se encuentran relacionados entre sí, existiendo entre ellos jerarquías legales donde la Constitución ocupa la cúspide de la pirámide; la economía legal guarda entre sí, una gran relación aún cuando hayan normas que pertenecen a diferentes materias o institutos, estas deben guardar coherencia unas con otras.

En la práctica siempre se hace interpretación sistemática siempre que para decir el significado de una disposición, no se atiende a la disposición misma aisladamente, sino que, se toma en cuenta al contexto jurídico en la que se encuentra y el momento político o histórico que motivo su legislación.

El tipo más simple de interpretación sistemática, es al que combina distintos fragmentos normativos obteniendo a partir de ellos un significado o solución jurídica de su contextualización combinada y deducida.

Interpretación evolutiva

Se llama interpretación evolutiva, a la forma de interpretación que atribuye un significado a un texto normativo, distinto del que históricamente había asumido el legislador en el momento de dictar la norma o ley.

En general, este tipo de interpretación se basa en que al cambiar las circunstancias históricas, políticas, sociales etc... en que una ley debe ser aplicada, esta debe "evolucionar" o cambiar para adaptarse a la nueva realidad para interpretarla.

Esta forma de interpretación, tiende a adaptar la ley a situaciones no previstas por el legislador, desentrañando del contenido legal una función reguladora, en consonancia con una nueva realidad.

La interpretación evolutiva no es necesariamente restrictiva o extensiva; su resultado puede ser tanto una extensión o una restricción al campo de aplicación o regulación legal.

Esta clase de interpretación es también propia para asuntos de contenido constitucional.

En el caso de la interpretación a la pregunta del referéndum, en relación al mandato que esta otorga a la Asamblea Constituyente, con la variable de que esta no concluya su trabajo o finalmente el trabajo no sea aprobado, conviene realizar el ejercicio de interpretación sistemática en combinación con la interpretación evolutiva, para desentrañar la fuerza soberana del mandato del referéndum.

INTERPRETACION SISTEMATICA Y EVOLUTIVA DE LA PREGUNTA DEL REFERENDUM CON VARIABLES HIPOTETICAS

Variables hipotéticas

1. Que la Asamblea Constituyente no concluya con la aprobación legal de una Constitución Política del Estado que incluya la Autonomía Departamental.
2. Que la Asamblea Constituyente, concluya un nueva Constitución Política del Estado que incluya una Autonomía Departamental insatisfactoria.

Objeto de interpretación

- **“Artículo 4.- Pregunta.-**

La pregunta a realizar en el Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, será la siguiente:

Está usted de acuerdo en el marco de la Unidad Nacional, en dar a la Asamblea Constituyente, el mandato vinculante, para establecer un régimen de Autonomía Departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los Departamentos donde el Referendum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional, competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva CPE?”

Desglose del contenido

- **Unidad Nacional**

Es evidente que los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que éste les proporciona, la afirmación de los intereses locales, seccionales y en el caso particular de los departamentales, conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto a la Autonomía Departamental.

La autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional, de modo que no resulta jurídicamente atendible que, en razón de una interpretación separada de las normas que consagran estos principios, cada uno de ellos sea tomado en términos absolutos, porque al proceder de esa manera se priva de todo contenido al principio que no es tenido en cuenta y, además, se propicia una errada comprensión del que es considerado, por cuanto su adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes.

Por tanto, cuando el encabezamiento de la pregunta se refiere al marco de la unidad nacional, establece una condición sin la cual es imposible practicar la Autonomía Departamental.

- **Mandato vinculante**

El efecto vinculante de la pregunta, es redundante, por cuanto si la consulta se realiza al titular de la soberanía que es el pueblo, entonces, su resultado aprobatorio o reprobatorio tiene fuerza ejecutiva suficiente para considerarlo un mandato ineludible que debe cumplirse materialmente.

El efecto es además vinculante en dos áreas; para la instancia de representación, que es la Asamblea Constituyente, donde sus miembros tienen el deber de incorporar la modificación constitucional, atendiendo el contenido que mas adelante detalla la propia pregunta, cuidando de cumplir a cabalidad, el objetivo cualitativo de la Autonomía Departamental.

Así también, es vinculante en los departamentos donde esta pregunta sea aprobada por mayoría, hecho ocurrido en cuatro departamentos de la República: Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija; como expresión de la voluntad soberana de esos departamentos.

- **Autonomía Departamental**

Que es la parte central y esencial que motiva la realización del referéndum.

No se puede desconocer que se logra mediante la iniciativa legislativa ciudadana certificada por la Corte Nacional Electoral, la realización del Referéndum sobre Autonomía Departamental exclusivamente, y no otro modelo de Autonomía. Por lo tanto, cabe indicar que la referencia explícita de un régimen de Autonomía Departamental, salda la discusión referida a la dimensión territorial donde se ejercerá este sistema de gobierno intermedio entre el nacional y municipal.

- **Aplicabilidad posterior a la promulgación de la nueva CPE**

Se establece una complementación, referida al momento de su aplicación, de tal forma que el régimen de Autonomía Departamental se instale inmediatamente después a la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.

Cabe hacer la aclaración, que la parte central de la pregunta, o su objeto de esencia, no es precisamente incorporar la Autonomía Departamental en la nueva Constitución Política del Estado, sino lograr la instalación de un régimen de Autonomía Departamental. En ese marco, la parte de la pregunta referida a la condición de insertar el régimen autonómico en la nueva Constitución es un aspecto complementario y no central.

Para comprender a cabalidad esta relación entre el objeto esencial de la pregunta y sus aspectos complementarios, recordaremos que la demanda de Autonomía Departamental, surge mucho antes de la formal convocatoria a la Asamblea Constituyente, mediante Ley especial; y que por acuerdo político en el Congreso Nacional, se votan al mismo tiempo la Ley para la realización del Referéndum para la Autonomía Departamental y la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Es también importante señalar que para convocar a la Asamblea Constituyente, no se realizó una consulta al pueblo como se hizo para el referéndum por Autonomías Departamentales, donde más de 500.000 firmas certificadas por la Corte Nacional Electoral, crean las condiciones legales para su realización, reforzando su legitimidad de realización y resultados.

- **En los Departamentos donde el referéndum tenga mayoría**

Es otro aspecto de sustancia al objeto de la pregunta, que relaciona la voluntad de los pueblos de cada Departamento para aprobar o no la Autonomía Departamental, como régimen en esa dimensión territorial.

La parte de la pregunta, que rescata la voluntad colectiva de cada departamento, es un aspecto que remarca implícitamente dos aspectos:

- Sentido claro de pertenencia departamental
- Reconoce el derecho de Autodeterminación popular en cada departamento.

• **Autoridades elegidas directamente**

Esta parte de la pregunta corresponde a la potestad política de elegir a las autoridades Departamentales por directamente por los ciudadanos de cada departamento. Aquí se advierte la condición política de la Autonomía Departamental.

• **Competencias ejecutivas**

La transferencia de competencias es otro aspecto de principal y de sustancia en la pregunta, por cuanto orienta con claridad la "calidad" de la Autonomía Departamental; es así que las competencias ejecutivas, tienen relación con las potestades que el órgano ejecutivo nacional debe transferir a al órgano ejecutivo departamental, sin otra restricción que las que puedan establecerse en la Constitución Política del Estado.

Atribuciones normativas, administrativa

La referencia a las atribuciones normativas, están vinculadas a la creación de un órgano legislativo que dicte leyes de manera restringida a las competencias adquiridas por el departamento autónomo.

De la misma manera, las atribuciones administrativas, engloban potestades de administración gubernamental en el nivel departamental, con las implicancias del real alcance y contenido de administración pública.

• **Recursos económicos y financieros que asigne la nueva CPE**

Es la parte de la pregunta relacionada con la sostenibilidad económica y financiera de la Autonomía Departamental, para el cumplimiento de los fines del Estado en esa dimensión territorial. Resultaría impropio no asignar recursos económicos y condiciones financieras para garantizar la capacidad institucional y económica para administrar las nuevas competencias que asigne la nueva CPE.

Queda claro que sin el debido sostén económico para asumir las competencias que se pretenden, se haría inviable la Autonomía Departamental.

3.1 INTERPRETACION SISTEMATICA DEL MANDATO DE LA AUTONOMIA DEPARTAMENTAL

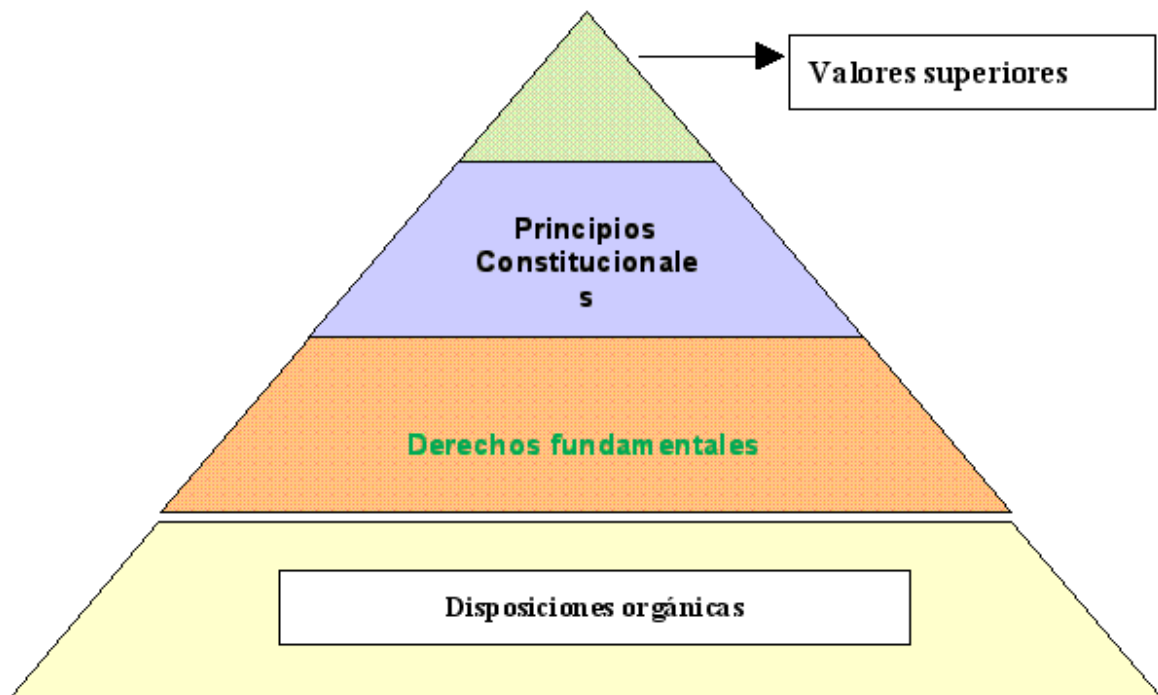
En la Constitución Política del Estado, no todas sus disposiciones tienen la misma jerarquía; de hecho existen disposiciones que tienen un rango superior a otras que otorgan una cualidad estructural a la propia Constitución, de esa manera si tomamos el ejemplo gráfico de una pirámide, en la cúspide como disposición de mayor jerarquía se encuentran **los valores supremos** como la Libertad, igualdad, Justicia, solidaridad y unión. Estos valores, están contenidos en el Art. 1ro de la Constitución Política del Estado.

En seguida en el orden jerárquico se hallan **los principios constitucionales**, que nacen de la combinación axiológica de los valores supremos; tal es el caso del principio de soberanía, que crea a partir de la combinación lógica de las definiciones de los valores de Libertad, Igualdad y Justicia.

Luego se encuentran los derechos fundamentales consagrados y enlistados en el Art. 7 principalmente, que se conforman a partir de la combinación de los principios constitucionales con valores supremos; así por ejemplo, el derecho fundamental a emitir libremente las ideas y opiniones por cualquier medio de difusión, surge de combinar el valor superior de Libertad y Justicia con los principios democráticos.

Después en el orden de prelación, están las disposiciones orgánicas relacionadas con la organización y estructura del Estado, que dictaminan la institucionalidad básica del Estado, necesaria para cumplir con los fines de este. Estas disposiciones se refieren a la separación e independencia de los órganos del Estado y la distribución espacial del poder estatal.

Para simular esta jerarquía, a continuación se expone el siguiente gráfico:



Ahora bien, conociendo esta jerarquía, el principio de soberanía descansa en el pueblo tal cual reza el Art. 2do de la CPE:

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

La propia Constitución, basada en el principio de soberanía, reconoce al pueblo como ente deliberante y de gobierno en el Art. 4to que indica:

“I El pueblo, delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normado por Ley.”

Como puede advertirse, este artículo es también, una complementación a la declaración del Art. 1ro referida a la forma democrática participativa y representativa; participativa por que permite

al pueblo tomar decisiones directamente y representativa cuando establece que también, por medio de sus representantes en los órganos del poder público.

El mecanismo constitucionalmente establecido para conocer cual es la voluntad del pueblo basado en su titularidad de soberanía es el Referéndum cuya definición y objeto, están claramente descritos en la Ley que lo regula; que es la Ley marco del Referéndum:

*ARTÍCULO 1° (Concepto). De conformidad con el artículo 4° de la Constitución Política del Estado, el referéndum es el **mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público.***

La mencionada ley, explicita además, que el resultado de la consulta tiene efecto vinculante a las autoridades para cumplir con la voluntad popular, lo que constituye en sí mismo un mandato; este aspecto se dispone en el Art. 3 de la Ley marco del Referéndum:

ARTÍCULO 3° (Carácter vinculante). Los resultados de la consulta popular tendrán vigencia inmediata y obligatoria y deberán ser ejecutados por las autoridades e instancias competentes, quienes serán responsables de su ejecución.

Al comprender entonces, que el Referéndum como instituto constitucional integrado en su texto con la finalidad de poner en práctica el modo de democracia participativa sobre la base del principio de soberanía popular, que ocupa el segundo lugar en la jerarquía constitucional normativa, inferimos que el resultado de la consulta al pueblo, **es un mandato imperativo y de eficacia ejecutiva inmediata.**

El Referéndum por Autonomías Departamentales, realizado el 2 de julio de 2006, es un Referéndum Constitucional, por que concierne la modificación del Texto Constitucional; es ese entendido la actual CPE previene en el Art. 232 que la reforma total a esta Constitución es una potestad privativa de la Asamblea Constituyente que será convocada por una Ley Especial.

La Asamblea Constituyente, fue convocada en oficialmente en el mes de Marzo del año 2006 a través de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente sobre la base de las disposiciones constitucionales de los Artículos 2,4, 232 tal y como reza el Art. 1ro de la mencionada Ley Especial:

“CAPÍTULO I MARCO CONSTITUCIONAL, OBJETIVO Y DEFINICIONES

ARTÍCULO 1° (MARCO CONSTITUCIONAL Y OBJETO) *El objeto de la presente Ley Especial es convocar a la Asamblea Constituyente y se basa en los Artículos 2,4,232 de la Constitución Política del Estado y Artículo 1 de la Ley Especial 3091 del 6 de julio del 2005, señalando la forma y modalidad que establecen dichos artículos.”*

Como sabemos, los artículos 2 y 4 de la Constitución a los que directamente hace referencia el artículo precedente, se refieren a la potestad soberana del pueblo a deliberar y gobernar mediante el Referéndum. La misma ley establece que:

ARTÍCULO 24° (DURACIÓN) *La Asamblea Constituyente tendrá un período de sesiones continuo e interrumpido no menor a seis meses, **ni mayor a un año calendario a partir de su instalación.***

ARTÍCULO 25° (APROBACION DEL TEXTO CONSTITUCIONAL). *La Asamblea Constituyente aprobará el texto de la nueva constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea, en concordancia con lo establecido por el Título II de la Parte IV de la actual Constitución Política del Estado.*

Estas disposiciones, señalan el tiempo mínimo y máximo de duración, así como la forma de aprobación del Texto de la nueva Constitución. Sin embargo, las tensiones políticas y los conflictos que ha tenido la Asamblea Constituyente hasta la fecha, parecen configurar el fracaso de esta instancia para concluir su misión en el tiempo establecido en la Ley Especial, lo que se suma a la renuencia de gran parte de los constituyentes a cumplir con la disposición del Art. 25 referido a la forma de aprobación del texto constitucional en construcción.

De la misma forma, la convocatoria al Referéndum sobre Autonomías Departamentales, se realiza en la misma fecha de aprobación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, como fruto de un acuerdo político en el Congreso de la República; es en ese contexto histórico, que la ley que dispone la realización del referéndum por Autonomías Departamentales, establece:

Artículo 1.- Objetivo

*En aplicación del artículo 4° de la Constitución Política del Estado, la presente Ley tiene como objeto, convocar al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente **para las Autonomías Departamentales**, en cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos por Ley.*

El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá mandato vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente, aquellos departamentos que, a

través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos accederán al régimen de autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.

Queda claro que el propio texto de la Ley para la realización del referéndum constitucional de Autonomías Departamentales, indica con claridad y exactitud, la necesidad de permitir la manifestación directa de la soberanía y voluntad popular para decidir la instalación de un régimen de Autonomía Departamental donde este referéndum tenga mayoría.

La primera parte del Artículo primero, refuerza la idea que el referéndum se realiza para definir la instalación del régimen de Autonomías Departamentales como aspecto central, y su vinculación a la Asamblea Constituyente como parte complementaria no esencial. El propio título de la Ley dice: "Ley de convocatoria a Referéndum vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales", el prefijo "para" señala el objeto principal de esta consulta.

La Corte Nacional Electoral, determinó que los resultados del Referéndum constitucional, la Autonomía Departamental fue aprobada por cuatro departamentos de Bolivia: Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija.

El resultado de la expresión de la voluntad soberana de esos cuatro departamentos, estableció el mandato de instalar en esas dimensiones territoriales un régimen de Autonomías Departamentales; cuyos resultados tienen por disposición constitucional y legal, vigencia inmediata y obligatoria, debiéndose ser ejecutados por las autoridades e instancias competentes, quienes serán responsables de su ejecución.

Sin embargo se reconoce una excepción a la regla establecida en la Ley Marco del Referéndum, cuando la ley que convoca a la consulta difiere su aplicación inmediata a la promulgación de una nueva CPE.

La condición de incorporar la Autonomía Departamental en la nueva CPE, es una condición suspensiva, que difiere el ejercicio de un derecho hasta que la condición se cumpla; sin embargo, la condición fallida o no cumplida, jamás implica per se, no ejercer el derecho emanado de la soberanía.

La condición desde el punto de vista jurídico

La condición en general, desde el estricto punto de vista jurídico constituye una modificación a los efectos naturales de un acto o hecho con consecuencias jurídicas.

En ese sentido, la condición es un acontecimiento futuro e incierto del cual depende el nacimiento o la extinción de un derecho o una obligación.

Dentro la clasificación de las condiciones, la condición fallida, es aquella donde el acontecimiento futuro e incierto no se verificará o cuando se fijó un plazo, este transcurre sin que el acontecimiento se produzca.

La variable del fracaso de la Asamblea Constituyente o finalmente la reprobación a la nueva Constitución, caen en la clasificación de condición fallida.

Conclusión

En ese contexto hipotético, de realidad política y jurídica, la interpretación sistemática nos ha demostrado que:

Aun, cuando la Asamblea Constituyente fracase en su objetivo de redactar un nuevo texto constitucional, o finalmente la nueva constitución no sea aprobada por el pueblo (condición fallida). Por consecuencia del principio de soberanía que reside en el pueblo, la jerarquía de este principio en relación a la verificación de los resultados de la consulta por mecanismo de referéndum constitucional, no puede ser afectado por las hipótesis precedentes, debiendo en todo caso instalarse la Autonomía Departamental en los departamentos que la aprobaron, sobre la base de las cualidades contenidas en la propia pregunta del Referéndum.

3.2 INTERPRETACION EVOLUTIVA

La demanda de descentralización, que luego se transformo en Autonomía Departamental, como consecuencia de la Ley de descentralización que no fue tal, tiene una data de más de cien años en la república.

Si asumimos que esta forma de interpretación, tiende a adaptar la ley a situaciones no previstas por el legislador, desentrañando del contenido legal una función reguladora, en consonancia con una nueva realidad, estamos convencidos que la demanda de Autonomía Departamental, dadas las condiciones sociales y políticas en los cuatro departamentos que la aprobaron, simplemente se intensificarán en el supuesto que la Asamblea Constituyente fracase o no se apruebe el nuevo texto constitucional.

Por tanto, los resultados del referéndum de Autonomías Departamentales y todo el sistema legal que afín y regulador en la actual constitución y las leyes, deben adaptarse a esta realidad política y social, que demanda el cumplimiento de un anhelo, cuya voluntad es conocida, teniendo además, la jerarquía

constitucional para exigir su cumplimiento inmediato a las autoridades responsables; que en este caso serían el Congreso de la república y los prefectos de cada departamento.

Cuando, en los cabildos simultáneos realizados en los departamentos autonómicos se decidió avanzar hacia la consolidación de la Autonomía Departamental, esta consolidación tiene fuerza legal y legítima verificada en el referéndum para instalar un régimen autonómico en esos departamentos, a pesar del cumplimiento hipotético de la condición fallida.

En consecuencia, el congreso tendría la obligación legal de modificar parcialmente la Actual CPE para incorporar el régimen de Autonomía Departamental y los prefectos de convocar acciones para legitimar a los Estatutos Fundamentales de Autogobierno Departamental y posteriormente legitimar mediante elecciones libres y democráticas al amparo del órgano electoral, a las nuevas autoridades que gobernarán a los departamentos con Autonomía.

Resumen

Algoritmo

Conviene hacer algunas precisiones y consideraciones generales para clarificar el ejercicio teórico.

Etimología y definición:

La palabra **algoritmo**, deriva (Quizá del lat. tardío **algorismus*, y este abrev. del ár. clás. *ḥisābu l-ḡubār*, cálculo mediante cifras arábigas). m. que configuran un Conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema.

- Desde el punto de vista jurídico, el algoritmo es un procedimiento lógico de racionalidad, que permiten establecer una interpretación y solución jurídica, de acontecimientos de naturaleza política.
- **Método usado:** Deductivo

Ejercicio

SI

Si, la constitución Política del Estado, es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional y que los tribunales, jueces y autoridades deben aplicarla con preferencia a las leyes, y estas con preferencias a cualesquiera otras resoluciones. (Art. 228 CPE)

Si los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento. (Art. 229 de la CPE)

Si, las disposiciones contenidas en la CPE, tiene diferentes jerarquías estableciéndose según doctrina el siguiente orden:

- 1. Valores supremos**
- 2. Principios constitucionales**
- 3. Derechos fundamentales**
- 4. Disposiciones orgánicas**
- 5. otras disposiciones constitucionales**

Si, el principio de soberanía popular descansa sobre los valores supremos de Libertad, igualdad y Justicia

Si, el instituto constitucional del referéndum ha sido incorporado como mecanismo de rescate de la voluntad popular y por tanto de su atributo soberano.

Si el pasado 2 de julio se realizó un referéndum donde se hizo al pueblo la siguiente pregunta:

- **Esta usted de acuerdo en el marco de la Unidad Nacional, en dar a la Asamblea Constituyente, el mandato vinculante, para establecer un régimen de Autonomía Departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los Departamentos donde el Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional, competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva CPE?**

Si, la Corte Nacional Electoral como órgano del estado encargado de administrar y verificar los resultados del referéndum, estableció que en los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, el referéndum fue aprobado por encima del número de votos válidos requeridos por la ley.

Si, la voluntad del pueblo soberano ha sido certificada por órgano competente.

Sí, la soberanía es imprescriptible.

Entonces

Entonces, el pueblo es el titular de la soberanía

Entonces, el principio de soberanía tiene prelación y jerarquía en relación a las leyes y resoluciones.

Entonces, el referéndum es el mecanismo constitucional para conocer la voluntad el pueblo soberano.

Entonces, la voluntad del pueblo soberano debe ser cumplida, siendo las autoridades las responsables de ejecutar inmediatamente el mandato.

Entonces, los resultados del referéndum sobre Autonomías Departamentales, es un mandato del pueblo soberano.

Entonces, este mandato, basado en la titularidad de la soberanía imprescriptible no puede ser revocado o desconocido por ninguna autoridad o resolución.

Entonces, si la Asamblea Constituyente finalmente no redacta una nueva CPE o esta es reprobada por el pueblo.

Entonces, el mandato soberano del pueblo conocido mediante el referéndum tiene fuerza ejecutiva.

Entonces, el mandato de Autonomía Departamental debe ser cumplido a pesar del fracaso de la Asamblea Constituyente o la reprobación al proyecto de nueva CPE.

Sergio Reyes Canedo