

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y FUNDAMENTOS

## Ley Municipal del Bicitransporte de Sacaba

La presente Exposición de Motivos se elabora en cumplimiento del art. 17.III de la Ley Municipal N° 78/2017 de Ordenamiento Jurídico y Procedimiento Legislativo, del art. 142 del Reglamento General del Concejo Municipal y del precedente constitucional referente al debido proceso<sup>1</sup> sustantivo -en este caso, legislativo- previstos en las Sentencias Constitucionales N° 1369/2001-R y N° SC 0752/2002-R, exponiendo la motivación y fundamentación. Según la doctrina de la técnica legislativa y conforme entiende el precedente constitucional referido, la motivación hace referencia a la necesidad de la ley, mientras la fundamentación al sustento jurídico, técnico, financiero del contenido normativo del anteproyecto de ley, así como la fundamentación procedimental aplicado a su elaboración. Ambos aspectos se exponen en el presente documento.

### 1. ANTECEDENTES

A raíz de situaciones de riesgo, con resultados trágicos en la mayoría de veces para las personas que usan la bicicleta como medio de transporte, varios ciudadanos se organizan para trabajar en una política pública capaz de garantizar la seguridad vial para las y los ciclistas urbanos en Sacaba, dado más aún la necesidad ciudadana de usar la bicicleta como medio de transporte en contexto de la pandemia por la COVID-19.

### 2. OBJETO DE LA LEY MUNICIPAL

El anteproyecto de Ley Municipal tiene por objeto incorporar a la bicicleta como una de las modalidades de transporte local en el sistema municipal de movilidad urbana, estableciendo la política municipal para ello.

### 3. MOTIVACIÓN

La motivación de la ley hace referencia a la justificación de su necesidad. Por lo mismo, en el presente acápite se justifica el porqué la sociedad necesita esta ley (motivación social), así como el porqué el Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba también lo necesita (motivación institucional).

#### 3.1. Motivación social (porqué la sociedad necesita esta ley)

Puesto que todas las personas tienen derecho "a la libertad de [...] circulación en todo el territorio boliviano" (CPE art. 21.7) -lo cual incluye al territorio municipal-, todas las personas tienen derecho a circular absolutamente por toda vía pública del municipio, tanto a pie como usando cualquier tipo de vehículo permitido. Siendo que la bicicleta es uno de los vehículos parte del sistema integral de transporte, las personas tienen derecho a circular absolutamente por todas las vías vehiculares sin discriminación alguna.

Sobre ello, la crisis sanitaria que vive el país y el municipio por la segunda ola de la pandemia de la COVID-19, urge la necesidad de fortalecer todos los medios de transporte individualizado, para garantizar el distanciamiento interpersonal en el sistema municipal de transporte. Siendo que la bicicleta es uno de los medios de transporte individualizado más eficaces que hay (los vehículos motorizados son de transporte grupal, incluyendo la moto), es imprescindible promover y fortalecer su uso de forma urgente y lo más inmediatamente posible.

Sin embargo, la infraestructura, el equipamiento urbano y la cultura ciudadana del municipio (territorio) no otorga las condiciones para el uso de la bicicleta como medio de transporte, dado que los centros de atención al público no disponen de espacios para dejar la bicicleta en condiciones de seguridad contra robos, las calles no cuentan con ciclovías conforme manda el art. 71 de la Ley General del Transporte, la señalética vial no concede la preferencia del ciclista ni incluye las precauciones del transporte motorizado para con los ciclistas y la ciudadanía no concibe a la bicicleta como un medio de transporte local, por lo que asume que se lo usa como medio recreativo o deportivo, razón por la que ve al ciclista como estorbo

---

<sup>1</sup> El principio constitucional del debido proceso no es aplicable únicamente a los mecanismos procedimentales sino también a lo sustantivo. Es decir, a la debida motivación y fundamentación que se debe hacer a momento de tomar cualquier decisión sea judicial (en la administración de justicia), administrativa (en la administración pública) o normativa (a momento de hacer normas mediante la carta orgánica, ley municipal, reglamento o manual), en cualquier instancia del Estado (Cf. SC 1234/2000-R, 42/2004 y 1429/2011-R, entre otras).

en la vía pública vehicular. En tales condiciones, las personas están imposibilitadas de poder transportarse en bicicleta en el municipio, debido a que no hay donde dejar las bicicletas en los lugares de trabajo ni en los centros donde se atiende al público y debido al alto grado de riesgo que implica tanto para la integridad física de los ciclistas (pueden los motorizados atropellarles) como para su bicicleta (pueden robarles de los postes o de donde los dejen amarrados al no haber lugares seguros asignados).

Por otro lado, debido a la crisis económica tan seria que dejó la primera ola de la pandemia, las familias no están en condiciones de volver a suspender el funcionamiento de sus actividades económicas. Estas deben continuar funcionando durante la segunda ola. Para eso es indispensable el transporte. Pero, no es recomendable usar el transporte público ya que es el segundo espacio más riesgoso que hay. Sin embargo, el bicitransporte es el medio de transporte más bioseguro que hay debido a que garantiza totalmente el distanciamiento interpersonal.

Por otro lado, según los informes de la Organización Mundial de la Salud, Cochabamba, desde el 2014, es una de las ciudades más contaminadas de Latinoamérica (Sacaba es parte de la ciudad). Según los estudios locales de la Red Mónica, el 93% de esa contaminación del aire proviene de los vehículos motorizados. Esto muestra que uno de los grandes problemas de la ciudad es la contaminación del aire a causa de motorizados, por lo que los siete gobiernos municipales de la ciudad, incluyendo el de Sacaba, están obligados a tomar acciones para la reducción de tal contaminación, ya que afecta directamente en la salud respiratoria que, en el contexto de la crisis sanitaria de tipo respiratorio, eleva la urgente necesidad de reducir la circulación de motorizados, en especial de aquellos que contaminan en mayor cantidad. El bicitransporte ayudaría a reducir el transporte contaminador.

Asimismo, otro de los grandes problemas de la ciudad es el congestionamiento vehicular. El bicitransporte ayuda a reducir el transporte motorizado que ocupa más espacio, lo cual ayudaría también con el problema referido.

Por todo ello, bajo el principio de equidad (CPE art. 270; Ley 031 art. 5.4), el Gobierno Autónomo Municipal está obligado a priorizar la modalidad de transporte en bicicleta en función a su grado de necesidad con relación a los medios de transporte motorizados, para garantizar el derecho a precautelar la salud de las personas (CPE arts. 18.I y 9.5), su integridad física y su propia vida (CPE art. 14.I), reduciendo "al máximo el nivel de accidentabilidad" (Ley 165 art. 10.V) y de riesgo de contagio de la COVID-19. Para todo esto, el Gobierno Autónomo Municipal debe establecer las garantías, tanto abstractas (normas) como concretas (condiciones de la infraestructura vial, servicio de guardias municipales de tránsito, etc.). Por lo mismo, es necesario y urgente aprobar en el tiempo más inmediato posible, una Ley Municipal del Bicicletasporte (garantía abstracta) que establezca la política municipal de la movilidad urbana para el transporte en bicicleta de forma integral y efectiva, así como asegurar su aplicación eficaz por medio de la administración pública eficiente del bicitransporte (garantía concreta).

### **3.2. Motivación institucional (porque el GAMS necesita esta ley)**

La política pública del bicitransporte requiere necesariamente ampliar los derechos de las personas al uso de la vía pública en la modalidad del bicitransporte, ya que actualmente es prácticamente exclusividad de los conductores de motorizados (creen que la calzada es sólo para motorizados). Esto, para que sea efectivo, requiere a su vez el establecer infracciones y sanciones. Dado que esto, en función al art. 109.I de la CPE tiene reserva de ley, debe hacerse indispensablemente mediante ley, y no un reglamento ni un plan. Para eso, el Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba cuenta con potestad legislativa y competencia en la materia (CPE arts. 302.I.18 y 297.I.2), por lo que debe ser una Ley Municipal.

Por otro lado, una de las razones útiles gubernamentales de hacer una ley es la relacionada con el principio de legalidad<sup>2</sup> de la administración pública (CPE art. 232). Bajo este principio, no es posible gastar o invertir recursos públicos en cosas o aspectos no habilitados por la ley. Por lo mismo, es necesario que la ley haga referencia de manera expresa a todo en lo que se puede o debe invertir. Puesto que la aplicación de la política municipal del bicitransporte implica inversión pública en la implementación de infraestructura, equipamiento, mobiliario, servicios y otros necesarios para su eficacia, es necesario contar con un sustento

---

<sup>2</sup> "La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley" (Ley 2341: Art. 4.c); "la administración necesita una habilitación legal para adoptar una actuación determinada, es decir, puede hacer únicamente aquello que la Ley le permite" (MEyFP, 2012).

legal expreso, ya que, conforme al principio de legalidad, en la administración pública, lo que no está habilitado por ley (no solo reglamento) no se puede hacer, siendo lo contrario ilegal.

Si la gestión municipal desea invertir y desarrollar acciones para garantizar el bicitransporte en el municipio es necesario contar con una ley municipal que no sólo exprese la política del bicitransporte, sino que al mismo tiempo ello sirva de soporte legal para hacerlo.

Mientras más abarque materialmente la ley (principio de integralidad de materia), más se protegerá a las autoridades municipales contra el delito de resoluciones contrarias a la Constitución y las leyes (Código Penal art. 153). Tal amplitud, completitud e integralidad de la ley, bajo el principio de gradualidad<sup>3</sup> (CPE art. 270), no implica que el Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba deba cumplir, comprar e invertir en todo lo que dice de inmediato, sino de acuerdo con su capacidad financiera.

Por lo mismo, para la realización de una gestión municipal y una administración pública en el tema del bicitransporte amparada en la ley, debe necesariamente emitirse una Ley Municipal del Bicitransporte, que cumpla con el principio de integralidad de materia de la legislación.

#### 4. FUNDAMENTACIÓN

Siendo la fundamentación el sustento técnico, en el presente punto se desarrolla la fundamentación jurídica, técnica, financiera y procedimental del anteproyecto de Ley.

##### 4.1. Fundamentación técnica

La superficie del territorio de Sacaba con característica topográfica fundamentalmente plana (PTDI 2016-2020: 23-25), en especial de la infraestructura vial instalada, combinada con el clima templado (PTDI 2016-2020: 33-34), se presta como ideal para la implementación de la bicicleta como medio de transporte local.

Gran parte de la infraestructura vial de Sacaba se encuentra asfaltada (41%) y empedrada (32%), siendo una menor extensión la que todavía es camino de tierra y ripiado (27%).



Asimismo, tal infraestructura vial tiene entre 3 a 24 metros de ancho total de calzada. Tal situación es ventajosa para la implementación de infraestructura vial exclusiva para el bicitransporte. Donde tal extensión de la vía no lo permita, es posible implementar ciclovías compartidas con otras modalidades de transporte con la debida señalización vial preventiva.

Según un estudio realizado el 2019, el 55% de la población de la ciudad de Cochabamba usa el transporte público para movilizarse, el 16% usa vehículo propio, el 4% taxi y el 24% lo hace a pie, en bicicleta o en moto (Burgos, Los Tiempos 1/07/2019). Específicamente en Sacaba, según el diagnóstico realizado para el Programa Municipal de Transporte (PROMUT), la demanda de transporte de la población es del 88,49%,

<sup>3</sup> Implica ejercer efectivamente las competencias asignadas por la Constitución y la Ley, de forma progresiva y de acuerdo a las propias capacidades del correspondiente de gobierno ostentor de la competencia (Cf. Ley 031 Art. 5.13).

movilizándose el restante 11,51% a pie. La demanda de transporte público de pasajeros es del 62,76%, mientras el resto se moviliza en vehículo particular, en taxi, en motocicleta o en bicicleta (PROMUT 2017-2022: 64). Sin embargo, según una investigación realizada por el Instituto Nacional de Salud de Colombia publicado en octubre de 2020, el segundo espacio más riesgoso para el contagio de la COVID-2019 en las ciudades es el transporte público de pasajeros (el primero son los hospitales), siendo el transporte en bicicleta el menos riesgoso. Esto implica que el 62,76% de la población de Sacaba estaría en muy alto riesgo de contagiarse de la COVID-19 al usar el transporte público, más aún en las condiciones actuales de tan escasa aplicación de medidas de bioseguridad. Por lo mismo, en el contexto de la segunda ola de la pandemia, el Gobierno Autónomo Municipal debiera enfocarse a promover como principal medio de transporte a la bicicleta, como segunda posibilidad los motorizados de característica individual (coches particulares, y motos) y en última consideración, únicamente en lo estrictamente necesario y con las medidas estrictas de bioseguridad, al transporte público de pasajeros.

### Espacios de mayor riesgo de contagio de COVID-19



(Fuente: Instituto Nacional de Salud de Colombia, octubre de 2020)

Siendo la demanda de transporte público el 63%, la potencialidad del uso de la bicicleta es tal cantidad de la población, ya que se presume que se moviliza en transporte público debido a la carencia de acceso al transporte particular o al servicio de taxi. Por lo mismo, la bicicleta se constituye en el medio de transporte más accesible para la población en el contexto de la crisis sanitaria que demanda una estricta aplicación de medidas de prevención y bioseguridad contra la COVID-19.

Por otro lado, desde el punto de vista de la sostenibilidad de la ciudad, de la región y del país, el proceso de degradación ambiental y el cambio climático son asuntos estrechamente ligados a la dinámica de la sociedad. Solamente a través de la acción de los mismos ciudadanos se conseguirán avances en la solución de problemas ambientales. Entonces, el ejercicio efectivo de la ciudadanía en la solución de los problemas ambientales resulta un factor fundamental para revertir la situación de deterioro y contribuir a disminuir la desigualdad en el acceso a servicios y a desarrollo humano.

La encuesta "Conciencia ambiental y cambio climático en el eje metropolitano de Bolivia" realizada a fines del año 2017 por CIUDADANIA muestra información relevante. Respecto al cambio climático, 7 de cada 10 habitantes de Kanafa cree que la actividad humana es la principal causa del cambio climático y que solamente si cambiamos nuestra forma de vida podremos reducir sus efectos; 6 de cada 10 cree que es muy difícil que las personas puedan hacer algo para ayudar en la reducción del cambio climático y que de nada sirve que adopte conductas favorables si los demás no hacen lo mismo.

En el contexto marcado por la pandemia del COVID-19, las acciones ciudadanas cobran mayor relevancia puesto que las condiciones sanitarias y el bienestar de la población no dependen sólo de la calidad del sistema de salud, sino también de las condiciones ambientales de vida cotidianas. Por ejemplo, el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano, en este momento, se convierte en una alternativa que nos ayuda a cuidar la salud al cumplir con una de las medidas más importantes de prevención, el distanciamiento físico, al mismo tiempo que aporta contra la contaminación del aire y contra el cambio climático. En el siguiente cuadro se resume algunos de los principales beneficios del bicitransporte.

### Beneficios del Bicitransporte

BENEFICIOS:			
PARA LA SALUD	PARA LA ECONOMÍA	PARA LA EFICIENCIA DE LA MOVILIDAD URBANA	PARA EL AMBIENTE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protege a las personas de contagiarse de la COVID-19 en el transporte, al ser individual por excelencia y garantizar el distanciamiento físico interpersonal.</li> <li>- Reduce los niveles de colesterol en la sangre.</li> <li>- Minimiza los niveles de estrés y mejora el estado de ánimo.</li> <li>- Es una excelente forma de combatir la obesidad.</li> <li>- Ayuda a mejorar la coordinación motriz.</li> <li>- Mejora el sistema respiratorio y cardiaco.</li> <li>- Reduce el riesgo de sufrir infarto o problemas cerebrovasculares.</li> <li>- Tonifica los músculos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su coste de inversión es mucho menor que el transporte motorizado.</li> <li>- El mantenimiento de la bicicleta es muy económico: aproximadamente el 5 % de lo que cuesta el mantenimiento de un vehículo motorizado (no conlleva gastos en combustible o peajes, sus repuestos son económicos y se tiene un ahorro en temas de parqueo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En los centros urbanos con congestión vehicular, la circulación en bicicleta es mucho más rápida.</li> <li>- Ayuda a reducir el congestiónamiento vehicular, al reducir el uso de motorizados.</li> <li>- Supone menos espacio: 16 bicicletas ocupan lo mismo que un vehículo motorizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No produce gases tóxicos, disminuye la contaminación del aire.</li> <li>- Disminuye la dependencia hacia los combustibles fósiles.</li> <li>- Disminuye los residuos vehiculares (llantas, chatarra, aceites, etc.)</li> <li>- Aporta contra el cambio climático.</li> </ul>

(Fuente: Elaboración propia con base en OMS y otros)

Actualmente, la infraestructura vial de Sacaba no cuenta con condiciones para el bicitransporte, tanto en caminos como en estacionamientos y señalización vial. Tampoco cuenta con normas de tránsito adecuadas ni con un servicio de control de tránsito que enfoque su atención en el cuidado de las personas que se transporten en bicicleta (Cf. PROMUT 2017-2022). La propuesta de Ley Municipal del Bicitransporte establece la política municipal para promover efectivamente el uso de la bicicleta como la alternativa más recomendable y urgente para el contexto de la pandemia y para la sostenibilidad de la ciudad en adelante.

## 4.2. Fundamentación jurídica

La Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) N° 2055/2012 del 16/octubre/2012, dice que antes de elaborar un acto normativo es necesario partir por identificar la competencia en el tema y su naturaleza, ya que ello permitirá corroborar si se puede o no emitir una ley u otro instrumento normativo, en el presente caso, en el Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba. Sin embargo, es también necesario revisar previamente la naturaleza de la autonomía municipal, el cual permitirá comprender sus alcances. Por lo mismo, en el presente acápite se parte por revisar la naturaleza de la autonomía municipal, para luego identificar y analizar la naturaleza de la competencia, así como su alcance, para en función a ello revisar los mandatos del bloque de constitucionalidad, los cuales necesariamente debe considerar el desarrollo legislativo que se hace mediante el contenido del anteproyecto de Ley.

### 4.2.1. Naturaleza de la autonomía municipal

Conforme al art. 1 de la Constitución Política del Estado (CPE) del 7 de febrero de 2009, Bolivia se constituye en un Estado descentralizado con autonomías, estableciendo en su parte orgánica cuatro escalas de gobierno, de los cuales tres son gobiernos autónomos: el departamental, el regional y el local. En este último se encuentran los gobiernos autónomos indígena originario campesinos y los gobiernos autónomos municipales.

La misma norma suprema, en su art. 272 dispone que la autonomía implica (...) el ejercicio de las facultades: *legislativa* (hacer leyes), *reglamentaria* (hacer reglamentos), *ejecutiva* (aplicar las leyes y reglamentos) y *fiscalizadora* (controlar que los actos ejecutivos sean conforme a las leyes y reglamentos); a cargo de sus órganos del gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones. Tales órganos, según su art. 283 son: el Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa y; el Órgano Ejecutivo (Alcaldía) con facultad reglamentaria y ejecutiva (SCP 2055/2012).

El art. 297.I de la misma Constitución, establece los cuatro tipos de competencias que se asignan a los gobiernos del Estado. Ellas son: 1) las *Competencias Privativas*, reservadas en su totalidad para el nivel central del Estado (Gobierno Central); 2) las *Competencias Exclusivas*, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva (las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Departamental se encuentran listadas en el art. 300.I de la Constitución, así como en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y otras Leyes del nivel central); 3) las *Competencias Compartidas*, sujetas a una legislación básica del nivel central. La legislación de desarrollo (de ampliación), su reglamentación y ejecución corresponde a los gobiernos autónomos (las responsabilidades en materias de competencias compartidas están desarrolladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y/o por la Ley de la materia emanada del nivel central de gobierno); y las *Competencias Concurrentes*. En éstas, la legislación corresponde al gobierno central y los subnacionales ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Es decir, que en estas competencias no se puede hacer leyes autonómicas (las responsabilidades en materias de competencias concurrentes están desarrolladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y/o por la Ley de la materia emanada del nivel central de Gobierno). Nótese que en las competencias exclusivas no existe sujeción alguna al gobierno central, sino únicamente en las competencias Compartidas y Concurrentes, en las que tanto la ley autonómica (en competencias compartidas) como la reglamentación (en competencias concurrentes), deben sujetarse a las leyes del gobierno central. En Competencias Privativas ningún gobierno autónomo tiene tuición alguna. El art. 19 de la Ley N° 017 del 24 de mayo de 2010, señala que “los Concejos Municipales podrán ejercer su facultad legislativa en el ámbito de sus competencias exclusivas”. Lo que quiere decir que el Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba mediante su Concejo Municipal puede hacer leyes cuando así lo decida y en las materias que decida priorizar, siempre y cuando sean en sus competencias exclusivas y sus facultades (Ley 482 art. 13).

Conforme el art. 410.II.3 de la CPE, es necesario aclarar que las leyes del gobierno central con relación a los gobiernos subnacionales no tienen jerarquía una con la otra, sino que se aplica el principio de competencia, salvo las excepciones establecidas por la propia Constitución. El principio de competencia implica que la ley válida y por tanto aplicable es la del gobierno titular de la competencia (SCP 2055/2012)<sup>4</sup>.

A excepción de las leyes que se hacen en ejercicio de las competencias compartidas (en ellas existe sujeción de la ley autonómica a la ley básica del gobierno central), ninguna ley puede ser ilegal. Las leyes sólo pueden ser inconstitucionales. El principio de presunción de constitucionalidad dice que “se presume la constitucionalidad de toda norma de los Órganos del Estado en todos sus niveles, en tanto el Tribunal Constitucional Plurinacional no declare su inconstitucionalidad” (Ley 027 art. 5; Ley 254 art. 4). Esto implica que toda Ley Municipal que se emane se considera compatible con la Constitución, siendo válida su aplicación, hasta tanto el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) no diga lo contrario, siendo todos los actos efectuados en aplicación de esa ley, legales.

Por lo mismo, en caso de que hubiese alguna susceptibilidad de incompatibilidad constitucional, no existe responsabilidad en la emisión de una ley en función al Código Penal. A lo mucho podría haber un conflicto de invasión competencial o una declaración de inconstitucionalidad que no afecta sino únicamente a la vigencia parcial o total de la norma. Esto siempre y cuando sea una ley en calidad de acto normativo<sup>5</sup>.

Por otro lado, respecto de las competencias que tienen los gobiernos, según la SCP 2055/2012 (F.J. II.5.31), existen dos tipos de asignación competencial: 1) *Asignación Primaria*, que es la concedida de manera directa por la propia CPE. Las mismas están expresadas en sus arts. 298 al 304, estableciendo la naturaleza de las competencias en el art. 297.I y las condiciones de su asignación para su ejercicio, en el art. 305 y; 2) *Asignación Secundaria*, que es la concedida por una Ley del nivel central de Gobierno, en función al art. 297.II de la CPE y al art. 72 de la Ley Marco N° 031 de Autonomías y Descentralización, “las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al art. 297.II de la CPE serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante ley su asignación de acuerdo al art. 297.I”. Es decir, la CPE hace la asignación primaria de competencias. Cualquier competencia que no se lista en los arts. 298 al 304 de la misma, se debe entender que es competencia del nivel central. Este, puede hacer una asignación secundaria

---

<sup>4</sup> En caso de duda respecto al ejercicio de competencias o conflicto competencial con otros niveles de Gobierno, el Servicio Estatal de Autonomías es la instancia responsable de emitir criterio técnico al respecto (Ley Marco 031 arts. 121, 126 y 129). En caso de insatisfacción con su criterio, la instancia resolutoria es el Tribunal Constitucional Plurinacional (CPE art. 202).

<sup>5</sup> Los actos administrativos y actos de la administración, por más que sean hechos con ley están sujetos a responsabilidad pública. El delito de resolución contrarias a la Constitución y la Ley (CP art. 157) también aplica a estos casos. Pero no así a los actos normativos.

mediante ley, dando alguna de las características de la tipificación de competencias establecidas en el art. 297.I de la CPE (competencia privativa, exclusiva, compartida o concurrente).

Las competencias exclusivas asignadas al Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba se encuentran listadas en el art. 302 de la CPE (asignación primaria), además de las competencias compartidas y concurrentes asignadas por la Ley Marco N° 031 de Autonomías y Descentralización y otras leyes de materia, conforme lo previsto por el art. 299 de la CPE.

Por último, respecto de las leyes del gobierno central vigentes en materias que a partir de la nueva Constitución son hoy competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba, la SCP 2055/2012, en su Fundamento Jurídico II.5.6, estipula que "cuando las ETAs aún no hubieren ejercido de manera efectiva sus competencias y no hubieren legislado (hecho su ley autonómica) sobre las mismas se aplica de manera supletoria la legislación nacional preconstitucional vigente hasta que la ETA legisle sobre esa competencia que le ha sido asignada por la CPE". Es decir, las leyes nacionales que normen materias que a partir de la CPE de 2009 son ahora competencias del GAMS, se constituyen en Leyes Supletorias (en este caso el Código de Tránsito) aplicables en el municipio, únicamente hasta tanto el propio GAMS no haga su propia ley en la materia.

#### **4.2.1. Revisión de la existencia de competencia municipal para legislar el tema**

El anteproyecto de ley pretende legislar la materia de transporte local. Sin embargo, en su desarrollo y dispositivos de eficacia se identifican además otras materias conexas a las que abarca: movilidad urbana, tránsito vehicular, educación vial, caminos vecinales, infraestructura pública, condiciones laborales, seguridad ciudadana, actividad económica, turismo, aseo urbano, deporte, recreación, estadísticas, planificación, participación y control social. Como se vio en el anterior acápite, los únicos tipos de competencias municipales legíslables son las exclusivas y las compartidas. Este último siempre y cuando exista ya una legislación básica del gobierno central. En caso de que alguna de las materias identificadas sea competencia concurrente, no podría contemplarse en la ley al no ser legíslable por el gobierno municipal sino únicamente por el gobierno central (alcance facultativo del ejercicio competencial).

En los siguientes puntos se verifica la existencia de competencia legíslable asignada al Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba (GAMS) en todas las materias identificadas en el anteproyecto de ley:

- a) **En transporte local, movilidad urbana, tránsito vehicular y educación vial.** El art. 302.I.18 de la CPE asigna al GAMS como competencia exclusiva el "transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano"<sup>6</sup>. Como complemento a la competencia en materia de educación vial, se tiene asignado además la "promoción de la cultura" (CPE art. 302.I.31y16), para lo de la cultura vial y la bicicultura previsto en el anteproyecto de ley. Asimismo, para la educación vial mediática se tiene asignado también como competencia exclusiva la materia de "publicidad y propaganda urbana" (CPE art. 302.I.33). Dado que educación vial es competencia exclusiva municipal, le corresponde al GAMS no sólo realizar campañas mediáticas en el tema sino prestar de forma directa o concesionar y autorizar la prestación del servicio de educación en vialidad<sup>7</sup>.

Con relación a la función regulatoria (control) de la materia, que implica el establecer infracciones y sanciones ante el incumplimiento de la ley y su reglamentación, el GAMS tiene competencia exclusiva asignado para establecer "políticas (leyes, reglamentos, planes y servicios) que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal" (CPE art. 302.I.37). Como autoridad responsable del control de tránsito urbano hace referencia a la guardia municipal, para lo cual tiene el GAMS competencia exclusiva asignado en los siguientes términos: "Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias, así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas" (CPE art. 302.I.36). Asimismo, se tiene competencia exclusiva en "creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal" (CPE art. 302.I.20), por lo que es

---

<sup>6</sup> Nótese que "control de tránsito urbano", al ser competencia exclusiva municipal y el gobierno central no tener asignada la competencia por la CPE, con las acciones de control de tránsito por parte de la Policía Boliviana, habría una invasión de la competencia por parte del gobierno central.

<sup>7</sup> Nótese que los cursos de educación vial prestados por la Policía Boliviana y concesionados o autorizados por el SEGIP, es una invasión de la competencia exclusiva municipal por parte del gobierno central.

también posible legislar el cobro de tasas por el servicio de biciparqueo, así como por el servicio de control de tránsito urbano, en este caso mediante sanciones económicas.

- b) **En caminos vecinales e infraestructura pública.** El GAMS tiene competencia exclusiva para “diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial” (CPE art. 302.I.28); en “desarrollo urbano” (CPE art. 302.I.29) y en lo específico, para “planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales” (CPE art. 302.I.7). Siendo el transporte uno de los componentes elementales de la economía y la productividad, ya que implica el traslado de personas a las fuentes de empleo y actividad económica, así como el traslado de insumos y productos, los caminos son por naturaleza parte de la infraestructura productiva, también la materia de caminos vecinales se sustenta en la competencia exclusiva en “proyectos de infraestructura productiva” (CPE art. 21).

Lo citado en los dos incisos anteriores indica que la legislación, reglamentación y ejecución en todas esas materias -que forman parte de la materia de movilidad urbana- es potestad exclusiva del GAMS. Por lo mismo, el GAMS tiene competencia legible para la integridad de los componentes de la movilidad urbana (infraestructura vial, señalización vial, sistema de transporte, control de tránsito y educación vial), en este caso para el bicitransporte.

- c) **Aseo urbano.** El anteproyecto de ley establece normas para la limpieza de las ciclovías y biciestacionamientos que se encuentran en la vía pública. Para esto el GAMS tiene asignado la competencia exclusiva en “aseo urbano” (CPE art. 302.I.27), por lo que habría compatibilidad competencial.
- d) **En condiciones laborales.** Así mismo, el anteproyecto de ley plantea obligar a las empresas e instituciones el colocado de biciparqueos para sus trabajadores, así como controlar y sancionar ante su incumplimiento. Para esto, la CPE, en su art. 302.I.4 le asigna al GAMS la competencia exclusiva en “mejora de las condiciones laborales”, por lo que es también compatible la legislación de ese aspecto.
- e) **En seguridad ciudadana.** Según el art. 299.II.13 de la CPE, el GAMS tiene competencia concurrente en “seguridad ciudadana”. Por lo mismo, si bien en función a la limitación del alcance facultativo de la competencia (SCP 2055/2012), el GAMS no puede legislar la materia, el anteproyecto de ley hace mayor énfasis en la coordinación con la policía boliviana, normando aspectos relacionados a la materia en lo que corresponde a competencias exclusivas municipales como es el “alumbrado público” (CPE art. 302.I.30) y la “guardia municipal” (CPE art. 302.I.36). Por lo mismo, lo que propone legislar el anteproyecto de ley respecto de la seguridad ciudadana es competencialmente compatible.
- f) **En turismo local.** El anteproyecto de ley propone promover la actividad turística explotando la bicicleta para los tours y paseos turísticos. Esto es competencialmente compatible ya que el GAMS tiene asignada la competencia exclusiva en “políticas (leyes, reglamentos, planes y servicios) de turismo local” (CPE art. 302.I.17).
- g) **En deporte y recreación.** En esto, el GAMS tiene asignada la competencia exclusiva en “deporte en el ámbito de su jurisdicción” (CPE art. 302.I.14), en “juegos recreativos” (CPE art. 302.I.32). En caso de que el sustento para el ciclismo recreativo que plantea el anteproyecto de ley no sea suficiente debido a su limitación a “juegos”, se tiene además competencia exclusiva para “planificar y promover el desarrollo humano” (CPE art. 302.I.2), con lo cual habría compatibilidad competencial para legislar el ciclismo deportivo y recreativo.
- h) **En estadísticas.** Para esto el GAMS tiene asignada la competencia exclusiva en “estadísticas municipales” (CPE art. 302.I.9), por lo que se pretende legislar en el tema es compatible con la Constitución.
- i) **En planificación.** Asimismo, el GAMS tiene competencia exclusiva para la planificación a largo, mediano y corto plazo, así como para la asignación presupuestaria, ambos aspectos previstos en el anteproyecto de ley. Esto se encuentra en el art. 302.I.42 de la CPE asigna como “planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional”. Para el corto

plazo y el presupuesto, el GAMS tiene competencia para "elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto" (CPE art. 302.I.23)

- j) **En participación y control social.** El art. 72 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez" del 19 de julio de 2010, dice que "las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo con el Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo". Ese párrafo I del art. 297 de la Constitución Política del Estado de febrero de 2009, clasifica las competencias en privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes, estableciendo su naturaleza para su ejercicio. Siendo que la materia de participación y control social no fue asignado a ningún nivel de gobierno como competencia, aplica la cláusula residual citada, por lo que corresponde que el gobierno central la asuma pudiendo asignarla como competencia privativa, exclusiva, compartida o concurrente. En tal marco el gobierno central asumió la competencia y legisló la materia mediante la Ley N° 341 de Participación y Control Social, de febrero del 2013. Esta Ley, mediante el parágrafo II de su Disposición Transitoria Tercera, dar el siguiente mandato: "Los Gobiernos Autónomos Municipales, establecerán por Ley Municipal en un lapso no mayor a noventa (90) días, el funcionamiento e implementación de la Participación y Control Social". Si bien esto no hace una asignación competencial expresa (como debería ser) y por tanto tampoco la tipifica como competencia privativa del gobierno central o exclusiva, compartida o concurrente de todos o algunos de las tres escalas de gobierno del Estado (central, departamental y local), al haber legislado el tema y dado mandato a ley para su desarrollo por el Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba, implícitamente el gobierno central clasificó la materia de participación y control social como competencia compartida, ya que es únicamente en ese tipo de competencias donde el gobierno central hace una ley y los niveles subnacionales la desarrollan mediante otra ley .

Por lo mismo, la participación y control social es una competencia compartida; la Ley N° 341 de Participación y Control Social se constituye en la ley básica y la ley municipal debe desarrollarla, lo que implica sujeción. Es decir, no debe contradecirla, salvo su incompatibilidad constitucional, en cuyo caso debe sujetarse a la CPE con base en la interpretación oficial del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). Puesto que la legislación es potestativa, por lo que el gobierno central no puede decirle cómo y cuándo legislar sus competencias, lo planteado en el anteproyecto de ley en análisis es compatible con la CPE.

Respecto del acceso a la información sectorial y la creación de un sistema informático para ello, el GAMS tiene competencia exclusiva en "centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros municipales" (CPE art. 302.I.25).

Con relación a lo previsto por la SCP 2055/2012 respecto del alcance territorial, facultativo y material del ejercicio competencial, el anteproyecto de ley no establece normas que vayan más allá de su territorio. Puesto que el transporte local y la mejora de las condiciones laborales son competencia exclusiva municipal, el GAMS, puede obligar a las instancias del gobierno central y departamental que tienen sus instalaciones y atienden al público dentro el territorio municipal a instalar biciparques, biciestacionamientos y sancionarlos ante su incumplimiento, así como el gobierno el gobierno central, mediante su Policía Boliviana y la justicia ordinaria puede sancionar al GAMS, por ejemplo por conducción peligrosa de los vehículos oficiales. Conforme a la DCP 35/2014 citada en el punto 4.2.1 del presente documento, en competencias exclusivas no aplica el principio de jerarquía normativa sino el principio de competencia. Por lo mismo, tal aspecto de obligar a cumplir la Ley Municipal por parte de otras escalas de gobierno no va contra el alcance territorial del ejercicio competencial.

Respecto del alcance facultativo del ejercicio de las competencias citadas que se pretende legislar, todas, excepto una, son competencias exclusivas por lo que son legislables, sin sujeción alguna a las leyes del gobierno central sino directamente al bloque de constitucionalidad. En la única que no es competencia exclusiva (seguridad ciudadana), el anteproyecto de ley no abarca sustancia ni procedimentalmente la materia, sino enmarcada en otras competencias exclusivas que contribuyen a la seguridad ciudadana. Por lo mismo, no habría incompatibilidad del anteproyecto de ley en cuanto al alcance facultativo del ejercicio competencial.

Finalmente, respecto del alcance material en el pretendido ejercicio competencial mediante el anteproyecto de ley, el anteproyecto de ley no abarca más allá de las materias asignadas como

competencia municipal, incluyendo las especificaciones previstas en cada texto de la asignación competencial. Si bien lo urbano pareciera que hace referencia únicamente a la ciudad, excluyendo a las áreas rurales, esto no es así. Bajo el principio de subsidiaridad previsto en el art. 270 de la CPE, desarrollado por el art. 5.12 de la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización, corresponde al gobierno más inmediato al pueblo atender un tema de orden local como es el transporte local, así sea en áreas rurales. El principio citado dice que "la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera". Que un gobierno de otra escala territorial atienda el tema iría contra este principio, no sólo por no ser los más cercanos al pueblo sino también por que iría contra el principio de eficiencia que dice la norma citada. Por lo mismo, el concepto de urbano abarca lo rural, razón por la que el alcance material del ejercicio de las competencias asignadas con el adjetivo de "urbano", asumiendo lo rural, es compatible con la CPE.

En conclusión, el anteproyecto de Ley Municipal del Bicitransporte se enmarca en las competencias municipales legislables, así como en sus alcances territorial, facultativo y material.

#### **4.2.2. Mandatos constitucionales que la ley desarrolla y su sujeción a éstas**

Conforme al art. 76.I de la CPE, el Estado debe garantizar "el acceso a un sistema de transporte integral en sus diversas modalidades". Asimismo, dice que la ley -en este caso la ley municipal- debe establecer que ese "sistema de transporte sea eficiente y eficaz, y que genere beneficios a los usuarios y a los proveedores". En función a estos mandatos, el principio de accesibilidad previsto en el art. 6.a de la Ley General N° 165 de Transporte dice que "todas las usuarias y usuarios podrán acceder al Sistema de Transporte Integral – STI, por el medio y modalidad que escojan, los mismos que deben contar con facilidades de acceso y estar en condiciones de equidad, calidad y seguridad" y, el principio de universalidad previsto en el art. 6.j de la misma Ley dice que "todas las usuarias y usuarios sin distinción alguna tienen el derecho de utilizar el Sistema de Transporte Integral – STI, para su libre movilidad". La bicicleta es una de esas modalidades de transporte. El Estado, en su sentido de institución, está integrado por todos los gobiernos de las distintas escalas territoriales. Cuando existe mandato a Estado, se refiere de forma genérica a ese conjunto de gobiernos. El cuál debe hacerse cargo de cumplir ese mandato, lo define la distribución competencial. En este caso, al ser el transporte local competencia exclusiva municipal (CPE art. 302.I.18), le corresponde al GAMS cumplir estos mandatos constitucionales y legales que se cita. La Ley Municipal del Bicitransporte apunta a cumplirlos, para garantizar ese derecho fundamental de acceso a la modalidad de bicitransporte, que forma parte del sistema municipal de transporte intermodal.

Asimismo, la CPE dice que todas las personas tienen "derecho a la vida y a la integridad física y psicológica" (CPE art. 15.I), así como el "derecho a la salud" (CPE art. 18.I). Para esto, el Estado -en este caso el GAMS- debe garantizarlo sin exclusión ni discriminación alguna (CPE art. 18.II), protegiendo y "promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud" mediante todas sus escalas de gobierno (CPE art. 35.I), siendo su "obligación indeclinable", "función suprema y primera responsabilidad financiera" (CPE art. 37). Estando las personas del municipio -y de otros lados- en riesgo alto de contagios del Covid 19, debido a la pandemia que según los estudios de Harvard podrían durar hasta el 2024 y que el distanciamiento físico será necesario hasta el 2022 (Revista Science, citado por El Clarín, 1/05/2020) y, siendo que la bicicleta es el medio de transporte individual que garantiza el distanciamiento interpersonal y por tanto implementarlo como uno de los medios de transporte más importantes en tal contexto de riesgo sanitario es garantizar la salud y la vida, el GAMS está obligado por los mandatos constitucionales citados a implementarlo de forma prioritaria. Por lo mismo, la Ley Municipal del Bicitransporte se ve como el desarrollo a tal mandato constitucional, orientado a hacerlo efectivo.

El art. 21.7 de la CPE dice que las personas tienen derecho "a la libertad de [...] circulación en todo el territorio boliviano [...]". Esto implica el derecho a circular libremente por toda vía pública del país y del municipio. Por lo mismo, no puede restringirse la circulación de ciclistas únicamente por determinados circuitos de ciclovías que se construyan; debe tener el derecho de circular por absolutamente todas las vías vehiculares, debiendo el GAMS garantizar la seguridad vial para ello. En este entendido, el anteproyecto de ley establece un conjunto de tipologías de ciclovías adaptables a absolutamente todas las vías vehiculares de modo de cumplir con este citado derecho fundamental de las personas, en este caso del municipio.

El art. 23.I de la misma norma suprema dice que "toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal". Puesto que art. 9.2 dice que uno de los fines y funciones esenciales del Estado, es "garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas". En función a eso, el art. 10.V de la Ley General N° 165 de Transporte dice que "se debe reducir al máximo el nivel de accidentabilidad, precautelando ante todo la vida humana". El GAMS al ser su competencia el bicitransporte, está obligado a garantizar ese derecho y sus consecuentes mandatos, para lo cual debe garantizar la seguridad vial para el bicitransporte, en el marco de los valores -que también son principios conforme a la doctrina de los derechos humanos- de "igualdad de oportunidades", "bienestar común" y "justicia social" previstos en el art. 8.II de la CPE. El anteproyecto de ley pretende hacerlo de esa manera.

Por otro lado, las personas tienen derecho "a una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias" (CPE art. 46.I.2). El Estado, en este caso el GAMS, debe "garantizar el acceso de las personas [...] al trabajo" (CPE art. 9.5). Parte de esto es el derecho a transportarse en bicicleta al trabajo. Garantizar este derecho implica tener la posibilidad del guardado seguro de la bicicleta, así como el derecho a la seguridad vial para llegar ileso al trabajo. A todo esto, apunta el anteproyecto de ley.

También "las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente" (CPE art. 33). El uso de la bicicleta como medio de transporte contribuye de gran manera en garantizar este derecho, dado que, al no emitir gases contaminantes a diferencia de los motorizados, ayuda en la reducción de la contaminación del aire en el municipio, aspecto a lo cual pretende contribuir el anteproyecto de ley.

Finalmente, el art. 9.4 de la CPE establece como una de los fines y funciones esenciales del estado el "garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución", por lo que todos esos derechos y mandatos deben ser garantizados por el GAMS, de forma ineludible.

#### **4.2.3. Aplicación del debido proceso legislativo**

El art. 241.I de la CPE dice que "el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas". Puesto que las leyes -así como los reglamentos y los planes- son políticas públicas (CPE, arts. 172.3-5, 174.4-5, 175.1-2y8, 242.1 y otros; DCP 19/2014: 138), a partir de este mandato constitucional, la participación se constituye en parte del debido proceso legislativo. Por lo mismo no puede un anteproyecto contar con la necesaria validez formal si no se diseñó de forma participativa, es decir, el conjunto entre el gobierno (sea cual sea) y la sociedad civil.

Si bien el anteproyecto de ley, al ser una iniciativa legislativa ciudadana ya cumple con ese requisito de haber sido diseñado participativamente, las firmas y adhesiones comprueban la participación de distintos colectivos y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración del anteproyecto de ley que menciona la nota de remisión de la iniciativa legislativa ciudadana. Según los firmantes, los eventos participativos fueron desarrollados por telemática, debido a las normas de distanciamiento físico por la pandemia del Covid 19. Además de la participación social, según refiere la misma nota, el diseño contó con "la asistencia técnica de un equipo interdisciplinario especializado en la materia, entre los que se encuentran una arquitecta urbanista, un ingeniero y un especialista en técnica legislativa, derecho administrativo, derecho constitucional, políticas públicas y metodologías participativas" y que "para cuidar los aspectos de su aplicabilidad técnica, el equipo técnico trabajó en coordinación técnica con la Secretaría de Ordenamiento Territorial del Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba".

Respecto del debido proceso de la iniciativa legislativa ciudadana, esta, conforme a los arts. 11.II.1, 162.I.1 y 242.1-2 de la CPE, art. 4.e de la Ley 026 de Régimen Electoral, art. 139.2 de la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización, art. 22.I.a-b de la Ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales y el art. 134 del Reglamento General del Concejo Municipal de Sacaba, es atribución de la ciudadanía y la sociedad civil organizada. Según el art. 135 del referido Reglamento General, "todo proyecto de ley municipal [...] debe ser presentado en ventanilla única en doble ejemplar, debidamente firmado por los proyectistas". Por otro lado, el art. 24 de la CPE hace referencia al "requisito que la identificación del peticionario", por lo que es necesario la presentación de una fotocopia, impresión o imagen del documento de identidad de quienes presentan la iniciativa legislativa ciudadana o al menos de sus representantes. En caso de personas jurídicas, el documento de identidad sería la personalidad jurídica. Sin embargo, esto no es impedimento para la

presentación de la iniciativa legislativa, ya que el GAMS carece de atribución para exigir tal documento, debido a la autonomía organizativa de la sociedad civil prevista en el art. 21.4 y 241.V de la CPE e interpretada en tal sentido por la DCP 42/2014. Además de esto, la ausencia de personalidad jurídica no anula el derecho a la participación social, en este caso a la iniciativa legislativa ciudadana.

Finalmente, el mediante el presente documento de Exposición de Motivos se cumple con el debido proceso legislativo sustantivo, exigido por el precedente constitucional previsto en las Sentencias Constitucionales N° 1369/2001-R y N° 1369/2001-R, citados en el encabezado de este documento.

Por lo mismo, el anteproyecto de ley cumpliría con el debido proceso legislativo en sus etapas de iniciativa legislativa, siendo responsabilidad del Concejo Municipal cumplir con el debido proceso en su etapa de aprobación.

#### **4.3. Fundamentación financiera**

Respecto del financiamiento de la aplicación del anteproyecto de Ley, conforme manda la CPE, el mismo debe contemplar una disposición que haga referencia a la asignación presupuestaria mínima para garantizar su aplicación. El art. 321.IV de la CPE dice que "todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado debe establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión. Si el proyecto no fue de iniciativa del Órgano Ejecutivo, requerirá de consulta previa a éste". Esto, para garantizar el principio de eficacia de la Ley. Puesto que no se puede establecer un monto fijo debido a la fluctuación de los ingresos del Estado y del GAMS, se debe establecer un porcentaje mínimo de recursos de una determinada fuente de financiamiento (coparticipación tributaria, recursos propios, IDH, etc.), conforme hace referencia el citado mandato constitucional.

El anteproyecto de ley, contempla tal disposición con lo cual se estaría cumpliendo con el principio de eficacia de la Ley y con el citado mandato constitucional para tal eficacia, ya que establece un porcentaje de recursos de los ingresos propios del GAMS para financiar la ley, en calidad de presupuesto base.

En conclusión, el anteproyecto de ley es compatible con las CPE, siendo técnica, jurídica y financieramente viable, así como necesaria y prioritaria aprobarla de forma inmediata, como parte de las políticas de mitigación contra la pandemia del Covid 19, así como parte de la política de movilidad urbana del GAMS con mirada a largo plazo.

#### **4.4. Fundamentación procedimental**

El debido proceso legislativo del Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba está establecido en la Ley Municipal N° 78/2017 de Ordenamiento Jurídico y Procedimiento Legislativo del 9 de marzo del 2017 y en el Reglamento General del Concejo Municipal aprobado por Ley Municipal N° 55/2016 del 7 de junio de 2016, modificado por la Ley Municipal N° 79/2017 del 9 de marzo del 2017, además de la Constitución Política del Estado y de la doctrina de la técnica normativa. Conforme a esta, el proceso de generación de las leyes implica tres momentos: 1) el de la iniciativa legislativa, 2) el del procedimiento de aprobación y 3) el de la puesta en vigencia (Bellott, 2019: 129-160). El primer momento (iniciativa legislativa) implica el diseño de la ley (anteproyecto de ley) que, conforme al art. 17 de la Ley Municipal N° 78/2017 referida, puede estar a cargo de "a) las y los ciudadanos con capacidad jurídica, b) las concejales y concejales del municipio, c) el Órgano Ejecutivo a través del Alcalde o Alcaldesa y d) las agrupaciones u organizaciones sociales". El segundo momento implica el proceso de aprobación en el órgano legislativo que es el Concejo Municipal, aplicando lo establecido en el art. 17.IV.V de la Ley N° 78/2017 y el art. 143 del Reglamento General del Concejo Municipal, lo cual empieza en el momento de su consideración en este órgano para la sanción de la norma como ley. El tercer momento (puesta en vigencia), implica la promulgación y publicación a cargo del Órgano Ejecutivo o en su defecto, por el propio Concejo.

El anteproyecto de Ley Municipal del Bicitransporte fue trabajado por iniciativa legislativa ciudadana, en aplicación del art. 11.II.1 de la CPE, del art. 17.I.a de la Ley Municipal N° 78/2017 antes citado y del art. 138.I.a del Reglamento General del Concejo Municipal, en ejercicio del derecho político otorgado a toda ciudadana y ciudadano por el art. 4.e de la Ley 026 de Régimen Electoral y en ejercicio de la atribución concedida a la sociedad civil por el art. 242.1-2 de la CPE. Como parte del debido proceso de toda iniciativa legislativa, el art. 241.I de la misma norma suprema, dice lo siguiente: "El pueblo soberano, por medio de la

sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas”<sup>8</sup>. Asimismo, el art. 18.I de la Ley Municipal N° 78/2017 manda lo siguiente: “Todo proyecto normativo debe ser puesto a disposición del público para la participación directa por parte de la ciudadanía, instituciones y organizaciones sociales del municipio”. Si bien este último se refiere a la etapa del procedimiento legislativo en el Concejo Municipal (ya que dice proyecto de ley y no anteproyecto), el equipo de ciudadanas y ciudadanos diseñadores del anteproyecto de Ley Municipal del Bicitransporte creó una página en Facebook denominada “Ley Municipal del Bicitransporte para Sacaba” y un grupo de WhatsApp denominado “Ley Bicitransporte Sacaba”, mediante los cuales puso a disposición del público tanto el índice tentativo inicial como el borrador de anteproyecto de ley, entre los meses de 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2020 que duró el proceso de diseño, colocando el documento compartido en GoogleDrive, de modo que cualquier persona pueda hacer sus aportes al documento de la ley. De esta manera, se diseñó el anteproyecto de ley de forma participativa y abierta, cumpliendo así el debido proceso de la iniciativa legislativa establecida en los artículos citados de la CPE y la Ley Municipal N° 78/2017.

Finalmente, como parte del debido proceso sustantivo aplicado a la legislación, el art. 17.III de la Ley Municipal N° 78/2017 y el art. 142 del Reglamento General del Concejo establecen la obligatoriedad de acompañar al anteproyecto de ley el documento de Exposición de Motivos, el cual debe contener los antecedentes, el objetivo (que en realidad se trata del objeto de la ley, no de un objetivo propiamente, ya que esto no contempla indicadores de medición ni tiempo<sup>9</sup>) y la fundamentación jurídica, técnica, financiera y procedimental. Sin embargo, conforme disponen las Sentencias Constitucionales N° 1369/2001-R y 0752/2002-R citados en el encabezado del presente documento, para cumplir con el debido proceso sustantivo no basta con la fundamentación sino también con la motivación. Tal precedente constitucional dice que toda “autoridad que pronuncie una decisión, debe imprescindiblemente exponer ampliamente las razones y citar las disposiciones legales que apoyen la decisión. De lo contrario tomaría una decisión arbitraria y dictatorial” (SC 1369/2001-R); aclarando que, con la omisión de tal aspecto, no sólo se estaría suprimiendo una parte estructural del instrumento mediante el cual se toma la decisión, sino que también se estaría tomando una decisión de hecho y no de derecho, lo cual vulnera de manera flagrante el debido proceso, ya que no permite a los interesados conocer las razones que justifican la decisión que ha tomado (SC 0752/2002-R). Según la doctrina de la técnica legislativa y conforme entiende el precedente constitucional citado, la motivación hace referencia a la necesidad de la ley, mientras la fundamentación al sustento jurídico, técnico y financiero del contenido normativo del anteproyecto de ley.

El presente documento cumple con debido proceso sustantivo conforme lo dispuesto en las fuentes normativas citadas, ya que contempla los antecedentes, el objeto de la ley, la motivación y la fundamentación técnica, jurídica, financiera y procedimental.

### EQUIPO TÉCNICO

Carlos Bellott López  
Especialista en técnica legislativa,  
derecho administrativo, derecho  
constitucional y políticas públicas

Jacqueline Garrido Cortés V.  
Magister en Desarrollo Local y  
Municipios  
ONG CIUDADANÍA

Valeria Irina Soux Pol  
Licenciada en Planificación del  
Territorio y del Medio Ambiente, con  
mención en Movilidad Urbana

Franz Rolando Choque Espinoza  
Ingeniero Civil  
Especialista en Hábitat y Vivienda  
ONU HÁBITAT

Lourdes Valenzuela Allende  
Arquitecta con especialidad en  
Paisajismo  
Fundación AGUATUYA  
Sacaba, 6 de enero de 2021

Dennis Rodrigo García Serhan  
Ingeniero Ambiental con maestría en  
Planificación y Gestión Municipal Urbana

<sup>8</sup> Las leyes son políticas públicas, además de los reglamentos y los planes (Bellott, 2020: <https://t.co/XLQGLHnOHg>).

<sup>9</sup> Un objetivo es tal sólo si cumple con las reglas de su enunciado: meta en términos de indicador de medición, lugar y tiempo para su alcance. Por eso esto se aplica únicamente en la planificación, no así en las normas. En ésta aplica el objeto que es el ámbito material que abarca la norma (con efecto general y vigencia indefinida) en una determinada escala territorial de gobierno.