

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

T E S I S

**“PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL EN
EL NUEVO ESCENARIO ADMINISTRATIVO”**

ALUMNO: ERNESTO CESAR HINOJOSA LEDEZMA
TUTOR: MARCO ANTONIO CENTELLAS CASTRO

2012

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de parte de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un periodo de 30 meses después de su aprobación.

A mi bella esposa Susana, la que ilumina mi vida en el camino del Señor; a Esthela, mi mamá, que me dio la dicha de conocer lo bello de la vida; a Ernesto, mi Papá, que me dio su ejemplo de fortaleza y valentía; y a mis queridos hermanos José y Javier

RESUMEN DE TESIS

Con la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado (2009), la Organización Administrativa del ahora, Estado Plurinacional de Bolivia, cambió de ser “*Unitaria Centralista*” durante la entonces República, a ser “*Unitaria con Autonomías*”, definiéndose cinco Niveles de Administración: Estatal, Departamental, Regional, Municipal e Indígena Originario Campesino. Esta nueva estructura implica la reestructuración de la Administración Pública del Estado, en todos sus niveles

Consecuentemente, y en virtud de que el escenario Constitucional propuesto, plantea Niveles de Administración distintos a los conocidos, destacándose la participación ciudadana en cada uno de ellos, es fundamental que el Derecho Administrativo a introducirse, involucre a todo los actores sociales del Nuevo Estado, profundizando su participación inclusiva y, propiciando la construcción de un Ordenamiento Jurídico en un Estado con Autonomías.

Asimismo, debe destacarse la participación directa del ciudadano “*de a pie*”, en la construcción objetiva del Nuevo Estado, ya que si bien su involucramiento en todos los Niveles del Estado es amplio, destaca su participación en el Nivel Municipal, ya que participa directa y activamente en la planificación, organización y ejecución de las políticas públicas, ya sea para mejorar su barrio o el lugar donde habita, constituyéndose de esta manera en el principal promotor de las demandas sociales, que generan como consecuencia la adquisición de derechos.

ÍNDICE

PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL EN EL NUEVO ESCENARIO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

METODOLOGÍA

1.1 Planteamiento del problema

1.1.1 Dimensión Fáctica

1.1.2. Dimensión Normativa

1.1.3. Dimensión Axiológica

1.1.4. Justificación

1.1.5. Pregunta Central

1.1.6. Objetivo General

1.1.7. Objetivos Específicos

1.2 Balance de la Cuestión

1.3 Diseño metodológico

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Generalidades

2.2 Organización Territorial del Estado

2.2.1 Autonomía Departamental

2.2.2 Autonomía Regional

2.2.3 Autonomía Indígena Originaria Campesina

2.2.4 Autonomía Municipal

2.2.5. Provincias y Cantones

2.3. Nuevo escenario administrativo en Bolivia

2.4 La Ley marco de autonomías

CAPITULO III
MARCO REFERENCIAL

- 3.1 El Caso Español
- 3.2 El Caso Colombiano

CAPITULO IV
MARCO CONCEPTUAL

- 4.1 Democracia
- 4.2 Derecho Administrativo
- 4.3 Descentralización
 - 4.3.1 Modalidades de descentralización
- 4.4 Autonomía

CAPITULO V
MARCO HISTÓRICO

- 5.1 Derecho Administrativo
 - 5.1.1 La Administración Pública a inicios de la República
 - 5.1.2 El Constitucionalismo Social
 - 5.1.3 Época Neoliberal
 - 5.1.4 El Nuevo Estado Plurinacional
- 5.2 La democracia y los cambios sociales del último tiempo
- 5.3 La Asamblea Constituyente en Bolivia
- 5.4 El discutido tema de la autonomía
- 5.5 El rostro indígena del “Cambio”

CAPITULO VI
LA ENCUESTA

- 6.1. La demanda social pre y post constituyente
- 6.2 La muestra
- 6.3 El Cuestionario
- 6.4 Resultados

CAPITULO VII
COMENTARIO Y ANÁLISIS SOBRE EL DERECHO
ADMINISTRATIVO EN DEMOCRACIA

CAPITULO VIII
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 8.1 Conclusiones
- 8.2 Recomendación

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PROFUNDIZACION DEMOCRATICA LOCAL EN EL NUEVO ESCENARIO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I METODOLOGIA

1.1. Planteamiento del problema

1.1.1. Dimensión Fáctica

Con la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado (2009), la Organización Administrativa del ahora, Estado Plurinacional de Bolivia, cambió de ser “*Unitaria Centralista*” durante la entonces República, a ser “*Unitaria con Autonomías*”, definiéndose cinco Niveles de Administración: Estatal, Departamental, Regional, Municipal e Indígena Originario Campesino; cabe destacar que en la anterior Organización no eran considerados los Niveles Regional ni Indígena Originario Campesino, quedando incorporados en la actualidad como un gran avance normativo.

Esta nueva estructura derivará en la promulgación de nuevas disposiciones legales y normativas, además de la creación de abundante doctrina, que permitirán optimizar e implementar en cada Nivel de Organización Administrativa, el modelo Autonómico del Estado, poniendo en marcha las Competencias Privativas, Exclusivas, Concurrentes o Compartidas.

Esta evolución normativa no surgió de la nada, sino es el resultado de constantes luchas por la conquista de derechos sociales, luchas que datan de hace bastante tiempo, y que culminaron, por lo menos, en su primera fase, con la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado. Este “cambio” y la constante conquista de derechos, no hubieran sido posibles en un régimen totalitario, sino Únicamente en un Estado Democrático de Derecho.

Pero este denominado “cambio”, que otorga mayores derechos sociales, mayor participación ciudadana y mayor inclusión social, no debe quedar como enunciado, sino, resulta indispensable preservar la democracia establecida, para poder desarrollar con mayor amplitud el nuevo Modelo de Administración Autonomico; cabe resaltar aquí, *la evolución de un Nuevo Derecho Administrativo*, que surgirá como resultado de una Sociedad Democrática, y evolucionara conforme se produzcan los cambios sociales, incorporando los derechos adquiridos, de manera objetiva en la relación Estado – Administrado.

Consecuentemente, y en virtud de que el escenario Constitucional propuesto, plantea Niveles de Administración distintos a los conocidos, destacándose la participación ciudadana en cada uno de ellos, es fundamental que el Derecho Administrativo a introducirse, involucre a todo los actores sociales del Nuevo Estado, profundizando su participación inclusiva y, propiciando la construcción de un Ordenamiento Jurídico en un Estado con Autonomías.

1.1.2. Dimensión Normativa

La dimensión normativa en el presente trabajo se encuentra determinado por la Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009 y por la Ley Marco de Autonomías No. 031.

1.1.3. Dimensión Axiológica

Durante más de tres años de aplicación de la Nueva Constitución Política del Estado, no se han promulgado a la fecha los Estatutos Autonómicos en el Nivel Departamental, Cartas Orgánicas en el Nivel Municipal, y es casi desconocida la forma de organización que adoptarán los Niveles Regional e Indígena Originario Campesino.

No obstante ello, como producto de las demandas sociales en el Nivel Municipal, se ha iniciado a la fecha el proceso de transformación, principalmente en la ciudad de La Paz; un ejemplo de ello es la promulgación de la Ley Municipal de Transportes, que regula el tránsito vehicular, con similares atribuciones que el Organismo Operativo de Transito, el cual forma parte del Nivel Central del Estado. Esto respalda el argumento de que la profundización democrática local, es origen para la construcción de demandas sociales, estas para la adquisición de derechos, los cuales generan el escenario ideal para la construcción de un Nuevo Derecho Administrativo.

1.1.4. Justificación

Se ha evidenciado que durante más de tres (3) años de vigencia de la Nueva Constitución Política del Estado, aún no se la está aplicando en su totalidad, ya que la producción normativa en todos los Niveles del Estado no es la suficiente, lo cual significa que la evolución del Derecho Administrativo no se encuentra desarrollándose de manera óptima, y

ello implica que la Democracia en ciertos Niveles de la Administración del Estado, no se la estaría aplicando conforme al espíritu de la Nueva Norma Fundamental.

1.1.5. Pregunta Central

¿En el Marco de la Nueva Constitución Política del Estado, la cual plantea el Sistema Autónomo como forma de Administrar el Estado y de esta manera atender de mejor manera las demandas sociales, y sobre la base del Estado Social, Democrático y de Derecho, es posible una mayor participación ciudadana?

1.1.6. Objetivo General

Demostrar una mayor participación ciudadana dentro el escenario administrativo planteado por la Nueva Constitución Política del Estado.

1.1.7. Objetivos Específicos

- Analizar la Nueva Constitución Política del Estado en la parte pertinente a la *“Organización Territorial del Estado”*.
- Comprender la implicancia de los conceptos Democracia, Derecho Administrativo, Autonomía y Descentralización, además de su relación y vínculo en el Nuevo Orden Constitucional.
- Describir brevemente los Ordenamientos Constitucionales del Reino de España y la República de Colombia.

- Realizar un breve análisis descriptivo sobre la Evolución del Derecho Administrativo en Bolivia.
- Identificar en la Historia de Bolivia, ciertos elementos que vincularon al Derecho Administrativo con la Democracia.
- Analizar brevemente el impacto social de la Nueva Constitución Política del Estado.

1.2. Balance de la Cuestión

Considerando la importancia del aspecto democrático en el contenido del presente trabajo, destacare el texto expuesto por un ex Vocal de la Corte Nacional Electoral, Jorge Lazarte R., al presentar el Libro “*Democracia y Cultura Política en Bolivia*”, que refiriéndose al contexto democrático, expresaba lo siguiente: “*La democracia, como régimen de garantías, es un bien público, que beneficia incluso a los que no están de acuerdo con ella; y como forma de organización de poder, no existen mejores alternativas*”¹.

El comentario formulado por la ex autoridad electoral destaca dos argumentos en su contenido; el primero considera la democracia como un “*bien público*”, lo cual me lleva a interpretar que en función de ella absolutamente todos los habitantes, nos encontraríamos protegidos, ya que en sí misma, se constituiría en el promotor del bienestar social de todos los habitantes de un territorio; sin embargo, el segundo concepto nos aclara que la democracia no es algo perfecto, sino que está en constante evolución.

Reflexionemos sobre la última etapa democrática vivida en Bolivia, nuestra reciente experiencia como *Estado democrático*: listas cerradas, sistema piramidal en los partidos políticos, injerencia entre los poderes del Estado, cuasi monopolio de los poderes fácticos, ausencia de control judicial eficiente sobre los gobernantes, y el planteamiento de

¹ PNUD, BID, Corte Nacional Electoral. *Democracia y Cultura Política en Bolivia*. PRONAGOB. La Paz, 2001

“Cambio”, propuesto por el Gobierno, que a la fecha no pasa de ser un manual de buenas intenciones.

Todo ello nos retrotraía a un sistema oligárquico, en el que el conjunto de los ciudadanos, no ejercía, ni influía en el desempeño real del poder legislativo, ni ejecutivo, ni judicial, y que lógicamente nos trasladaría al escenario actual, a una reforma profunda del Estado, que a la fecha se encuentra en pleno proceso.

Ya no bastan solamente procesos electorales donde el ciudadano deposite su voto eligiendo a sus “*representantes*”, sino ahora es necesario que el ciudadano participe activamente también en la toma de decisiones, y en el control permanente de los administradores del Estado, por ello se ha introducido al referéndum, como mecanismo para que todos participemos en el referido proceso.

En Bolivia, se debe considerar que el tema de la democracia, más allá de ser un análisis enmarcado dentro un contexto político, no deja de lado el enfoque jurídico, al estar enunciada en su norma fundamental; sobre este particular, el Artículo 1° de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, destaca:

*“Bolivia se constituye en un Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, **democrático**, intercultural, **descentralizado y con autonomía**. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”².*

La definición enunciada de lo que es Bolivia, conlleva el estudio de varios conceptos, por ello la presente investigación, centrara su atención en los siguientes términos: democrático, descentralizado y con autonomía; pretendiendo ante todo demostrar, la importancia de la democracia en un régimen descentralizado y autónomico, cuyo Derecho Administrativo se constituirá en un pilar fundamental para su constitución.

² Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz. 2009

En este sentido, y tomando en cuenta que Bolivia en este último tiempo ha sido objeto de transformaciones caracterizadas por el slogan, “*Revolución en democracia*”, promovida por el actual Gobierno Nacional, y al haberse promulgado la Nueva Constitución Política del Estado, el presente trabajo pretende ser un aporte para la actual coyuntura que vive el país.

1.3 Diseño metodológico

La presente investigación es de tipo “**Dogmática Jurídica**”, debido a que se trabajará con problemática exclusivamente jurídica, es decir, un problema dentro de la perspectiva científica jurídica, propia de la Ciencia del Derecho y de su objeto, al tratar la Nueva Constitución Política del Estado y el vínculo existente entre los conceptos de Democracia y Derecho Administrativo.

Para ello se utilizaran los siguientes métodos de investigación:

- **Método Comparativo.**- Mediante la comparación Histórica de la Legislación Boliviana, así como Comparando los Ordenamientos Jurídicos del Reino de España y la República de Colombia.

A tal efecto, se considerara lo siguiente:

Legislación Boliviana

1. Constitución Política del Estado.

Ordenamientos Jurídicos del Reino de España y la República de Colombia

1. Constitución del Estado Español aprobada en fecha 31 de octubre de 1978.

2. Constitución Colombiana aprobada el 6 de julio de 1991.

- **Encuesta.-** Analizando la percepción que tienen los bolivianos sobre la democracia, después de iniciado el proceso de transformación del país.

CAPITULO II MARCO CONCEPTUAL

2.1 Democracia

El término *democracia* tiene su origen en el idioma griego antiguo y se forma a partir de los vocablos *demos*, pueblo, y *kratós*, poder o gobierno; esta denominación comenzó a utilizarse en el siglo V A.C., en Atenas y etimológicamente significa gobierno del pueblo.

Desde la antigüedad se han identificado conceptos y teorías sobre la Democracia:

Otanes, definía a la democracia como “*un pueblo que gobierna con igualdad ante la ley, establece los cargos por sorteo, ostenta un poder supervisado y todas las decisiones las lleva a la comunidad, pues todo radica en la mayoría*”³.

Para Nicolás Maquiavelo, se distinguen dos formas de gobierno: La Monarquía y la República⁴, destacándose ésta última por ser la que garantiza la participación del pueblo a través del principio democrático.

Para Jean Bodin⁵, la democracia o estado popular es aquel en el cual todo el pueblo o la mayor parte de, en corporación detenta el poder soberano.

Para Emmanuel Kant⁶ es una de las formas de gobierno determinada por el número de personas que lo ejercen.

³ Heródoto, *Historias*, III, 80.

⁴ Maquiavelo, Nicolas. El príncipe. E.M. Madrid. 1974

⁵ Bodin, Jean. Los seis Libros de la República. Tecnos. Madrid, 1986

⁶ Kant, Emmanuel. Fundamentación de la Metafísica de las costumbres. Crítica de la Razón Práctica. La Paz Perpetua. Porrúa. Mexico, 1996.

En la práctica, la democracia es una forma de gobierno y de organización de un Estado. Por medio de mecanismos de participación directa o indirecta, el pueblo elige a sus representantes; cuando las decisiones son adoptadas en forma directa por el pueblo, se habla de *democracia directa*; en cambio, la *democracia indirecta* o *representativa* hace referencia al sistema donde las decisiones son tomadas por aquellas personas a los que el pueblo reconoce como sus representantes legítimos. Cabe resaltar que la democracia participativa aparece cuando el modelo político permite que los ciudadanos se organicen para ejercer influencia directa sobre las decisiones públicas.

La democracia también es una forma de convivencia social donde todos los habitantes son libres e iguales ante la ley, sustentada en el equilibrio de poderes, la designación por elección de cargos susceptibles de supervisión, y el carácter temporal de estas designaciones; siendo una condición indispensable para que haya democracia la libertad de expresión.

2.2 Derecho Administrativo

Históricamente, el Derecho Administrativo nace con la revolución francesa, al pretender que el nuevo Estado sea un poder gubernamental activo, constante y general, características involucradas necesariamente con la administración; la nueva estructura social que la Revolución Francesa venía a postular, contenía un poder administrativo fuerte y universal; a partir de entonces el Estado se somete a las normas jurídicas que de él mismo emanan.

La administración pública, como parte del aparato administrativo se rige por el principio del Estado de Derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. Toda actividad del Estado en materia administrativa es objeto del derecho administrativo, por lo que es preciso establecer su definición.

Etimológicamente la palabra administración, proviene de las voces latinas *Ad* que quiere decir A, y *ministrare* que quiere decir servir; o sea, que ambas voces significan “*servir a*”, lo que denota acción o actividad. Para otros, la etimología del término administración, procede de la palabra *Administrare*, formada por *admanus* y *trahere*, que significan traer a mano; donde tenemos que administrar es gobernar, regir, dirigir, cuidar o manejar los negocios particulares o públicos⁷.

La Dra. Teresa Ossio, define al Derecho Administrativo como una rama del derecho que regula la Administración Pública, su organización, funcionamiento y relaciones con los administrados, y cuyo objeto es constituir los poderes jurídicos legítimos y establecer los límites a su ejercicio⁸.

En todo caso, puede afirmarse que el Derecho Administrativo regula:

- La estructura y organización del poder, encargado normalmente de la función administrativa.
- Los medios patrimoniales y financieros que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- La situación de los particulares con respecto a la administración.
- Derechos y Deberes del Administrado, en su relación con el Poder Público.
- Procedimientos en virtud de los cuales se garantizara el cumplimiento de los Derechos establecidos.

⁷ Fernández Lindo. Administración Pública para el Desarrollo. Editorial G.H. 1989.

⁸ Teresa Ossio bustillos. Introducción al Derecho Administrativo y a la Administración pública en Bolivia. Azul Editores 2008.

2.3 Descentralización

Cabanellas define la descentralización como *“un sistema administrativo que deja mayor o menor amplitud de acción, en lo provincial o municipal, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que interesan, en la esfera de su jurisdicción territorial, a organismos dependientes de una rama o especialidad”*.⁹

Carlos Børth, señala que la descentralización es un sistema de organización administrativa basado en la transferencia que el gobierno nacional hace a organismos dependientes, ubicados en áreas territoriales o funcionales menores, de la facultad de decidir sobre aspectos técnicos, económicos y administrativos de la gestión de servicios públicos y sobre el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo económico y social.¹⁰

2.3.1 Modalidades de descentralización

Carlos Børth¹¹ clasifica 2 modalidades diferentes de descentralización:

1. Descentralización Administrativa; consiste en la transferencia de atribuciones y competencias eminentemente administrativas propias del gobierno central a manos de órganos periféricos del mismo Estado o a favor de entidades separadas de él.
2. Descentralización Política; es la capacidad de otros órganos del Estado de crear derecho positivo (normas reglamentarias y operativas), con el cual regulan el funcionamiento administrativo de su circunscripción territorial y garantizan el cumplimiento de sus competencias.

La Descentralización Administrativa puede adquirir a su vez distintas modalidades:

⁹ Guillermo Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Editorial Heliasta 1979.

¹⁰ Børth Irahola Carlos. La descentralización del Estado Boliviano. 2ª Edición. Bolivia. 2001.

¹¹ Børth Irahola Carlos. Ob. Cit.

- Descentralización Burocrática, que consiste en la transferencia de ciertos niveles de decisión a manos de órganos administrativos periféricos del aparato estatal.
- Descentralización Administrativa Territorial, mediante la cual se transfieren atribuciones administrativas y poderes de decisión a órganos separados del Estado central y asentados en circunscripciones territoriales determinadas.
- Descentralización Autárquica, se operativiza a través de entidades subnacionales necesariamente separadas y diferentes del aparato central, con independencia económica y administrativa.
- Descentralización por Servicios, orientada a la creación o fortalecimiento de entidades encargadas de la gestión, con autonomía técnica, financiera y administrativa, de un servicio o sector homogéneo de actividades.

Juan Carlos Urenda, define la descentralización administrativa como, *“la transferencia de competencias administrativas de carácter decisorio a personas jurídicas distintas, cuyos funcionarios, si bien son pasivos al control de tutela por parte de agentes del estado, no están sometidos al deber de obediencia jerárquica respecto a este, siendo frecuentemente elegidos por los ciudadanos interesados”*¹².

La ley 1654 define a la Descentralización Administrativa, como la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel Nacional¹³.

2.4 AUTONOMIA

La Palabra autonomía proviene del griego *autónomos*, voz compuesta resultante de *autos*, uno mismo o propio, y *nomos*, ley; por tanto, autonomía denota *“derecho propio o aprobado por uno mismo”*.

¹² Urenda Díaz Juan Carlos. Autonomías Departamentales. Edit. El País. Bolivia 2003.

¹³ Ley 1654, de 28 de julio de 1998, Ley de Descentralización Administrativa Art. 1.

El concepto moderno de autonomía surge principalmente con Kant¹⁴, y da a entender la capacidad del sujeto de gobernarse por una norma que él mismo acepta como tal sin coerción externa. Por el hecho de poder gobernarse a sí mismo, el ser humano tiene un valor que es el de ser siempre fin y nunca medio para otro objetivo que no sea él mismo.

Stuart Mill¹⁵, considera a la autonomía como ausencia de coerción sobre la capacidad de acción y pensamiento del individuo, es decir, que el sujeto pueda hacer lo que desea, sin impedimentos.

Cabanellas define a la autonomía, como el estado del pueblo o territorio que, sin gozar de libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos, según leyes propias¹⁶.

En Bolivia, Carlos Börht, desarrolla el siguiente concepto: *se trata de una modalidad de organización política y administrativa basada en el reconocimiento constitucional y en la aprobación legislativa de unidades territoriales dotadas de una limitada capacidad normativa y del derecho de definir su organización político-administrativa y sus políticas, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural*¹⁷.

La autonomía adquiere sentido únicamente en la forma unitaria de Estado, pues se constituye en una opción organizativa, aproximando al estado a la lógica del Estado federal, sin asumir sus reglas de funcionamiento.

En consecuencia, las principales características de la autonomía son las siguientes:

¹⁴ Eusebio Girona. Teoría del Estado. 1997

¹⁵ Eusebio Girona. Op. Cit.

¹⁶ Guillermo Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Editorial Heliasta 1979.

¹⁷ Börht Irahola Carlos. Op. Cit.

- El principal rasgo distintivo de la autonomía es sin lugar a duda la descentralización política, en cuanto la capacidad de crear derecho positivo¹⁸.
- La autonomía adquiere sentido sólo en el marco de la forma unitaria de Estado al ser una opción organizativa del mismo, aproximándose a la lógica del Estado federal.
- La autonomía puede configurarse de acuerdo con las peculiaridades de cada comunidad, sobre una base territorial adecuadamente delimitada, donde puedan ejercer sus atribuciones.
- Para tener vigencia, las unidades territoriales autónomas deben contar con la debida autorización constitucional que fije el marco de su funcionamiento.

En lo que respecta las dimensiones de la autonomía, las mismas pueden ser analizadas de acuerdo al siguiente orden:

- Autonomía Política, es la capacidad de aprobar y expedir normas en los asuntos de su competencia, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.
- Autonomía Administrativa, es la capacidad de organizarse internamente, de determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.¹⁹
- Autonomía Económica, es la capacidad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a ley. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

En cuanto a los límites de la autonomía, puede señalarse que los mismos son la unidad, la solidaridad y el bien común; la unidad del Estado boliviano queda patente no sólo al

¹⁸ Esta capacidad normativa se encuentra limitada por reducirse al ámbito de las atribuciones y competencias transferidas por el gobierno central, y a la imposibilidad de legislar en materias propias de la codificación nacional (códigos civil penal, etc.), de la administración de justicia, de las competencias privativas del gobierno central y de todo tipo de normas generales.

¹⁹ Los actos concretos en que se manifieste, no estén sujetos a reformas, revisión ni recurso, por una autoridad superior de la Administración Central, aunque en casos extraordinarios el Gobierno lo pueda suspender al mismo tiempo que los impugne ante el Tribunal Constitucional. Además de adoptar medidas de intervención por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

consagrarse constitucionalmente que el territorio boliviano es uno solo, sino también en que la unidad se constituye en uno de los principios que rigen la organización territorial del Estado y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

La solidaridad entendida como el equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio boliviano, adquiere relevancia en los aspectos competencial y económico-financieros. Finalmente, el bien común se basa en los derechos que tiene los estantes y habitantes dentro de todo el territorio boliviano, a disfrutar de la calidad y cualidades inherentes a la geografía, como ser la luz solar, el aire, la lluvia, los ríos, lagos, parques urbanos, veredas, y otros.

La CPE también prevé que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, lo cual dará lugar a nuevas normativas administrativas, tanto en lo local como en lo nacional, que enriquecerán profundamente el derecho administrativo.

Artículo 272 de la Constitución Política del Estado; La Autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

CAPITULO III MARCO REFERENCIAL

3.1 El Caso Español

Desde principios del siglo XVIII España se caracterizó por adoptar como modelo de organización estatal, la monarquía centralizada, al que se mantuvo invariable pese a los intentos federalistas y autonómicos promovidos en diferentes épocas, destacándose la de 1873 y el proceso desarrollado entre 1931 y 1936. Sin embargo, después de la Guerra Civil, la concepción centralista del estado se incrementó más bien significativamente, por el carácter autoritario y verticalista del nuevo régimen surgido después de ese proceso.

La oposición a la dictadura franquista articuló la movilización social en torno a la recuperación de la democracia, entendida esta como una profunda reestructuración del estado a partir de la reorganización territorial. Estos cambios fueron acordados en la reforma constitucional de 1978 en la que se instituye el reconocimiento de las comunidades autónomas²⁰.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 2º, sostiene: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

²⁰ Romero Bonifaz Carlos. El proceso constituyente boliviano. Ed. el País. 2005

Así se reafirma la categoría de nación española capaz de contener a varias nacionalidades al interior del territorio español. También reconoce el derecho de las distintas nacionalidades y regiones a organizarse en comunidades autónomas.

El Estado Español, territorialmente se organiza en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas, estas entidades territoriales gozan de autonomía para ciertas competencias, unas veces residuales, subsidiarias o en coordinación o complementariedad con el Estado Ibérico²¹.

Las Comunidades Autónomas Españolas se constituyen a partir de los territorios geográficos, pero también a partir de los territorios históricos, los anexados, los insulares, los trans-insulares y los que por decisión plebiscitaria o por referéndum del pueblo español, acuerdan a través de los organismos competentes pertenecer a una determinada Comunidad.

Existen factores determinantes al momento de conformación y reconstitución de las Comunidades Autónomas son:

- El factor idiomático. España es una pluralidad de idiomas: el castellano como lengua oficial de España y catalán, gallego y vasco y demás lenguas españolas como co-oficiales²².

²¹ Constitución Española. Art. 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

²² Constitución Española. Art. 3.

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

- El factor cultural. España es un país pluricultural (Culturas castellana, Catalana, Vasca, Andaluza, Aragonesa, Navarra, etc.)
- El factor religioso. España posee una pluralidad de religiones (Católica, protestante, musulmana, entre otras).

Entre las Comunidades Autónomas se establece el principio de solidaridad territorial para garantizar la igualdad de todos los españoles independientemente de su lugar de nacimiento o de residencia.

Sobre la administración local, la Constitución garantiza la autonomía de los municipios al establecer que gozarán de personalidad jurídica plena. También se reconoce la personalidad jurídica de las provincias, que agrupan a varios municipios. A las islas se les reconoce su administración de cabildos o consejos.

También establece que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley le atribuye, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

Los mecanismos para acceder a la autonomía son muy complejos y oscuros, fruto de la tensión entre el centralismo y el ansia autonómica. Podrán ser comunidades autónomas²³ las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, y

²³ Constitución Española. Art. 143.

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.
2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.
3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

las provincias con suficiente personalidad²⁴. Una vez que se es comunidad autónoma se ha de elaborar un estatuto²⁵. Los estatutos de autonomía serán la norma institucional básica de las comunidades autónomas.

Deberán contener: la denominación de la Comunidad, la delimitación del territorio, la denominación, organización y sede de sus instituciones, y las competencias asumidas. Se determinan las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas, y las que el Estado se reserva en exclusiva.

Las comunidades autónomas podrán reformar y ampliar sus estatutos cada cinco años (CPE. Art. 148). Sin embargo, se establece una excepción para las autonomías de régimen especial: en el caso de que la autonomía sea aprobada por referéndum, no será necesario dejar transcurrir esos cinco años para ampliar el estatuto. En esta situación están las comunidades de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. En este caso se establece otro mecanismo para elaborar el estatuto, pero el límite de las competencias continúa siendo el mismo.

Cada Comunidad organiza el poder público con organismos que pueden tener diferente denominación, pero que en el fondo cumple idénticas funciones a las de los organismos estatales en la región con base en fórmulas de reserva de funciones, transferencia o delegación de las mismas, descentralización o funciones propias o exclusivas de la Comunidad por disposición de la propia Constitución, sus Estatutos constitutivos o el Ordenamiento jurídico vigente interno o externo (Ordenamiento jurídico comunitario europeo).

²⁴ Constitución Española. Art. 144. Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

- a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
- b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
- c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

²⁵ Constitución Española. Art. 146. El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

También se establece el principio de cooperación entre las comunidades autónomas, pero se prohíbe expresamente la federación de comunidades autónomas²⁶. En las comunidades autónomas habrá un delegado del Gobierno. El control de las comunidades autónomas será competencia de: el Tribunal Constitucional, el Gobierno, la jurisdicción Contencioso Administrativa y el Tribunal de Cuentas.

En caso de incumplimiento grave de las obligaciones, por parte de una comunidad autónoma, “el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá hacérselas cumplir forzosamente”.

La Constitución ocupa un lugar preeminente en el entramado legal, de terminando la jerarquía del Estado en todos sus poderes.

La Comunidad Autónoma entonces es una entidad territorial y/o histórica que goza de autonomía para gestionar una serie de competencias constitucionales y estatutarias prefijadas en el ordenamiento jurídico con carácter de asignación directa o indirecta, de subsidiariedad, de complementariedad o de transferencia o de delegación de competencias del Estado hacia la Comunidad Autónoma o Región Territorial y funcional.

Dicha autonomía no es absoluta sino que está limitada por la Constitución y los Estatutos constitutivos de la Autonomía, vale decir, el Ordenamiento Jurídico Estatal y Autonómico, pero se caracteriza por una serie de factores o elementos territoriales, jurídicos, sociológicos, idiomáticos, culturales, financieros, tributarios y políticos, educativos e históricos.

²⁶ Constitución Española. Art. 145.

1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.
2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales..

3.2 El Caso Colombiano

El proceso autonómico se inicia en Colombia en la década de los 70; su énfasis inicial fue fiscal, el control del gasto público. El proceso continuó en la década de los 80 con una serie de reformas políticas orientadas hacia la democratización y la creación de vías para la participación ciudadana. El proceso culminó con la aprobación de una nueva Constitución en 1991 que redefinió la estructura administrativa del gobierno, con la otorgación de autonomía a las entidades territoriales, y profundizando la misma en los municipios.

La Constitución Política de Colombia de 1991, es prolija en la utilización del término autonomía, no sólo como sinónimo de independencia y soberanía de entidades u organismos estatales o los poderes públicos, sino como rasgo autárquico de las funciones realizadas por los representantes o personas naturales de dichas entidades u órganos²⁷.

El propio Estado Colombiano, ha sido caracterizado por la Constitución de 1991, como un Estado Social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales²⁸.

Sin desconocer la unidad política del Estado colombiano, la reforma de 1991, introdujo el concepto de autonomía implicando mayor independencia para elegir a sus autoridades, generar recursos económicos, mayores competencias normativas y estatutarias, como si se tratara de un Estado Federal o de régimen jurídico de federalización. Esta es una forma mixta entre Estado Unitario y Estado Federal.

²⁷ Constitución colombiana. Art. 113. Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que los integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

²⁸ Constitución colombiana. Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La Constitución de 1991, ratifica la descentralización administrativa dentro de las regiones y localidades colombianas. A la par, profundiza la regulación de la descentralización al constitucionalizarla como un rasgo característico del Estado Unitario Colombiano (CPC. Art. 1) y como un elemento de identificación impregnada de las entidades territoriales (departamentos, distritos, territorios indígenas y municipios).

Se constitucionalizó también la descentralización como una característica esencial, pero no exclusiva de la rama ejecutiva del poder público para indicar que la descentralización, junto a la delegación; y la desconcentración de funciones, constituyen formas de cumplir con la función administrativa desarrollada por las autoridades, entidades y organismos del Estado, al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En el ámbito seccional y principalmente en el nivel municipal la descentralización administrativa territorial, por servicios y en colaboración en los diferentes sectores e intereses de la colectividad o comunidad se reguló profundamente.

El avance y la evolución de la descentralización administrativa ha corrido la misma suerte de la descentralización política; la Constitución de 1991, ratificó la elección mediante el sufragio universal del Alcalde y constitucionalizó también la elección popular del Gobernador.

El poder municipal como departamental, a partir de 1991 se legitimó por a través del voto popular por cuanto las autoridades individuales (Alcalde y Gobernador) como las autoridades colegiadas (Concejos y Asambleas Departamentales), quedaron niveladas en cuanto a su origen y legitimación.

La independencia en la elección popular de las autoridades regionales y locales, trajo como consecuencia inicial la recuperación de la credibilidad del pueblo en sus propios representantes o dirigentes seccionales y locales que se había perdido al sólo elegir dignatarios (Presidente de la República) o legisladores nacionales (Senadores y Representantes a la Cámara) que pese a ser elegidos por la provincia o región no representaban los intereses o derechos de ésta colectividad o comunidad.

En consecuencia, a partir de la Constitución de 1991 se potencia el paradigma de la descentralización administrativa y se ingresa con bases sólidas a la descentralización de tipo político y electivo de las autoridades personales y colectivas en el ámbito departamental, distrital y municipal, profundizando de esta manera en gran magnitud la democracia a nivel local.

La Constitución Colombiana en su Artículo 287 determina que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud cuentan con los siguientes derechos: Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Cuando la Constitución define a Colombia como republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, establece una formula polémica porque vincula conceptos política y jurídicamente relacionados, pero distintos y marcados por fronteras imprecisas.

El Estado colombiano está viviendo un régimen constitucional de autonomía regional y sobre todo local e institucional encubierto en un régimen de descentralización; esto debido a la ambivalencia conceptual de la constitución donde el término de república unitaria es incompatible con el de la autonomía política de las regiones.

La autonomía de cada entidad territorial tiene la limitación de su respectivo ente superior. Así, las entidades territoriales solamente son autónomas de manera relativa y exclusivamente en materia administrativa, al no contar con capacidad de decisión, amplia y clara frente a los asuntos propios.

En el Estado Colombiano no existe una autonomía legislativa regional, local e institucional en el pleno sentido de la palabra. La actividad productora de leyes o actos normativos con fuerza de ley está encomendada en forma exclusiva y excluyente a ramas del poder público centralizado, como el Congreso de la República o el Presidente de la República o el Gobierno Nacional con base en atribuciones pro tempore y para determinados asuntos.

Sin embargo, sí existe una especie de autonomía normativa o de expedición de actos administrativos por parte de autoridades individuales o colegiadas elegidas popularmente por el pueblo colombiano, como lo son: los Alcaldes, Gobernadores, Concejos Municipales, Junta Administradoras Locales, Asambleas Departamentales y Consejos Superiores. Igualmente por autoridades individuales nombradas o designadas por las anteriores, tales como: Personeros Municipales, Contralores y Tesoreros Municipales y departamentales.

Sólo cuando haya incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplican las disposiciones constitucionales. El control de constitucionalidad ejercido sobre las leyes o normas jurídicas con fuerza de aquéllas, se ejerce por la Corte Constitucional, por regla general. En cambio, el control de constitucionalidad sobre las normas jurídicas denominadas actos administrativos nacionales, regionales y locales, se realiza por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sobre el Régimen económico y de Hacienda Pública la Constitución colombiana establece que:

- El Estado Colombiano es propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.
- Las Rentas de los Departamentos, por regla general son tres: Tributarias, no tributarias y la explotación de los monopolios rentísticos.
- El Gobierno formulara anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Es la propia Constitución colombiana, la que se encarga de enfatizar en el numeral 4 del artículo 287, que la autonomía de que gozan las entidades territoriales se extiende también a la participación en las rentas nacionales.

CAPITULO IV

MARCO TEORICO

4.1 Generalidades

La Teoría que sigue el presente trabajo, se encuentra determinada por Constitucionalismo Social que nace en Bolivia a partir de la Promulgación de la Primera Constitución Social de 1938, y cuyos principios se reconocen en la actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009, incorporando derechos colectivos, y que en su relación con el Estado se ejercerán en todos sus Niveles de Administración; por ello, el presente estudio enfocara su atención en la manera de ejercer su derecho reconocido por el Artículo 26 de la citada Norma Fundamental:

“Artículo 26. I Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres”.

“II. EL Derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente...3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. 5. La fiscalización de los actos de la función pública”

A tal efecto, se considerarán los siguientes Niveles de Administración y/o Organización Territorial, enunciados por la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

- Organización Territorial del Estado.
- Autonomía Departamental.
- Autonomía Regional.
- Autonomía Indígena Originarios Campesinos.
- Autonomía Municipal.
- Provincias y Cantones.

Asimismo, no olvidemos que a partir del Constitucionalismo Social se establecen las Autonomías Universitaria y Municipal; siendo los otros conceptos, totalmente nuevos en la normativa Boliviana.

4.2 Organización Territorial del Estado

La Constitución Política del Estado en su Art. 1, declara a Bolivia como un Estado Unitario, sin embargo, el artículo 2, y la parte correspondiente a la Estructura y Organización del Estado y al Sistema de Representación, aluden a un modo compuesto y altamente complejo de Estado al romperse con el monopolio de la cualidad legislativa propio de los Estados Unitarios²⁹, otorgando autogobierno y libre determinación a las naciones y pueblos indígenas originarios.

²⁹ CPE, Art. 1 Bolivia se constituye en un Estado unitario Social de derecho plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Art. 2. Dada la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del estado. Que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta constitución y la ley.

Asimismo, reconoce cuatro tipos de unidades territoriales³⁰: los Departamentos, las Provincias, los Municipios y los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOCs)³¹. A las unidades territoriales expresamente señaladas, se añaden las Regiones, que formaran parte de la organización territorial como potencial nivel de gobierno.

4.2.1 Autonomía Departamental

De acuerdo con lo establecido por el Artículo 277 de la Constitución Política del Estado, “El gobierno autónomo está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias, y por un órgano ejecutivo”.

El Artículo 278 complementa señalando que ésta Asamblea Departamental estará constituida por asambleístas departamentales, elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; pero también estará constituido por asambleístas elegidos por las naciones y pueblos indígenas originario campesinos.

El órgano ejecutivo departamental estará presidido por el Gobernador, quien se constituirá en Máxima Autoridad Ejecutiva.

³⁰ CPE, Art. 269.

- I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.
- II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.
- III. Las regiones formaran parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.

³¹ Cuya creación, modificación y delimitación se establecerá de acuerdo a la voluntad democráticamente manifestada de sus habitantes y a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.

Art. 2. Dada la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del estado. Que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta constitución y la ley.

4.2.2 Autonomía Regional

La propuesta de Regionalización y de una nueva organización política administrativa, se centra en la evaluación de que la división político administrativa del país es ineficiente y no responde a las realidades culturales, sociales e incluso, económicas de los bolivianos y que la división administrativa heredada de la Colonia no condice con la actual concentración poblacional ni con unidades político administrativas que respondan a esa realidad.

La Constitución, en su Art. 280, nos brinda un bosquejo de cómo podrían ser estas nuevas entidades territoriales, precisando que "*Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales*": "*CPE. Art. 280. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión. Excepcionalmente una región podrá ser conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.00 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas... Donde se conformen regiones no se podrán elegir autoridades provinciales*".

En esta previsión se infiere la inminente elección de los Subprefectos o su equivalente, como autoridades ejecutivas de las provincias.

De acuerdo con la analista Erika Brockmann, ello conllevaría el riesgo de reproducir, al interior de los departamentos, la ruptura del modelo de gobernabilidad, líneas de mando, pesos y contrapesos, generada a nivel nacional por la elección Prefectos³²; de esta manera, la democracia en autonomías cobraría mucha mayor importancia.

³² Erika Brockmann Quiroga. Estructura y organización territorial del Estado en el proyecto de Constitución. www.institutoprismo.org

4.2.3 Autonomía Indígena Originaria Campesina

Aún no se encuentra del todo definida su forma de organización, es un aspecto que debe ser normado con precisión, pues pueden generarse riesgos y debates sobre su viabilidad y aplicabilidad, sobre la delimitación y consolidación territorial de las autonomías indígenas originaria campesinas y su adecuación con las unidades administrativas existentes. No obstante, esta adecuación se encontraría regulada en el artículo transitorio séptimo de la Constitución Política del Estado que, conforme a las disposiciones del artículo 293³³, deberá concertarse con las autonomías municipales ya constituidas donde varias habrían adoptado el carácter de municipio indígena.

Los pueblos indígenas y comunidades cuyos miembros comparten identidades étnico-culturales y conviven de manera originaria y continua en un espacio geográfico determinado, podrán asumir la forma de organización correspondiente al nivel territorial de gobierno municipal, previa expresión de voluntad común de los ciudadanos involucrados, expresada democráticamente por mayoría absoluta de votos³⁴.

³³ CPE. Art. 293.

- I. La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible.
 - II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley.
 - III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina.
 - IV. Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.
- Disposición Transitoria Séptima.
A efectos de la aplicación del párrafo I del artículo 293 de esta Constitución, el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen. En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino, en el marco establecido en esta Constitución.

³⁴ FAM Bolivia. Gobiernos Municipales Autónomos, Democráticos y Transparentes. 2007

4.2.4 Autonomía Municipal

En la actual coyuntura, uno de los temas de mayor interés para los municipios, es la profundización de la autonomía municipal, (Autonomía Municipal Plena).

Se entiende como autonomía municipal plena a la potestad legislativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el gobierno municipal que comprende como órganos independientes el ejecutivo y el legislativo municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por la Constitución y Ley expresa.

La Autonomía Municipal tiene que estar reconocida a través de unas características específicas que expresen una autonomía plena:

1. **Un ámbito propio de competencias municipales.**- La CPE, en su Art. 302, otorga a los gobiernos municipales competencias exclusivas que hacen al cumplimiento de sus fines específicos en tanto Gobiernos Locales y que abarcan básicamente las materias de desarrollo humano sostenible (educación básica, salud preventiva y saneamiento básico), gestión territorial, regulación del desarrollo rural y urbano, infraestructura, gestión administrativa y financiera, defensa del consumidor, servicios públicos y promoción del desarrollo económico local³⁵.

³⁵ En su propuesta a la Asamblea Constituyente del año 2007, La FAM, agrega como una competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales:

El registro de la propiedad de los bienes inmuebles, rurales y urbanos y correlacionados a las políticas y programas de catastro, saneamiento patrimonial y de tierras, factores vitales de la gestión del territorio y del espacio público.

Los servicios policiales de tránsito, bomberos y emergencias, en las áreas metropolitanas, sin que ello afecte al mando nacional y único de la Policía Boliviana, con la asignación de los recursos correspondientes.

El registro de automotores y la licencia correspondiente de conducción, que es sobre todo la autorización para el uso de calles, vías y caminos cuyo mantenimiento es igualmente exclusivamente obligación municipal.

Así como el reconocimiento (a los Gobiernos Municipales) de la capacidad constitucional para la suscripción de Convenios Públicos Intergubernamentales con la finalidad de redistribuir, reasignar o reajustar competencias compartidas con otros niveles de gobierno y determinar su mejor forma y condiciones de ejercicio.

2. Potestad para sancionar y promulgar sus propias Cartas Orgánicas Municipales en el marco de la Constitución y reconocimiento del rango constitucional de las mismas³⁶.

3. Potestad legislativa para sancionar y promulgar leyes locales.- Un contenido básico de sus atribuciones en el ámbito de sus competencias constitucionales es el siguiente³⁷:

- Sancionar las leyes de su nivel de gobierno y remitirlas al órgano ejecutivo para su correspondiente promulgación y publicación.
- Modificar sus Estatutos de Gobierno, remitir el proyecto en revisión al órgano de control constitucional y convocar a referéndum para su aprobación.
- Autorizar al órgano ejecutivo la suscripción de contratos y convenios públicos con entidades estatales, públicas y privadas, nacionales y extranjeras de acuerdo al Estatuto de Gobierno o reglamentación interna.
- Aprobar el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual presentado por el órgano ejecutivo, antes del vencimiento de la gestión anterior.
- Fiscalizar las acciones del órgano ejecutivo, especialmente en lo relativo al cumplimiento de la Constitución, leyes y Estatuto de Gobierno, y el respeto a los derechos humanos.
- Otras establecidas en su Carta Orgánica que sean compatibles con el bloque de constitucionalidad en esta materia.

4. Potestad de elegir democráticamente a sus propias autoridades.- Para profundizar la democracia en el ámbito municipal es necesario que los miembros de los órganos legislativos municipales así como los alcaldes o alcaldesas sean elegidos mediante voto

³⁶ CPE. Art. 302. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

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

³⁷ CPE. Art. 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo presidido por la alcaldesa o el alcalde.

directo, universal y secreto, es decir, en elecciones separadas para las autoridades legislativas y ejecutivas.³⁸

5. **Control de constitucionalidad y legalidad de sus actos.-** Los conflictos o controversias de los Gobiernos Municipales con otros niveles de gobierno se deberán resolver por una entidad jurisdiccional independiente encargada del control de constitucionalidad, así como de la interpretación constitucional de los Estatutos de Gobierno y leyes de los respectivos niveles³⁹.

De esta manera, el nivel nacional no tiene la potestad de abrogar, derogar, revocar ni anular actos y normas de los Gobiernos Municipales. Si los considera contrarios a la

³⁸ CPE. Art. 285.

- I. Para ser candidata o candidato a un cargo electivo de los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, y:
 1. Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en el departamento, región o municipio correspondiente.
 2. En el caso de la elección de la alcaldesa o del Alcalde y de la autoridad regional haber cumplido veintidós años.
 3. En el caso de la elección de Prefecta o prefecto y Gobernador o Gobernadora haber cumplido veinticinco años.
- II. El periodo de mandato de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos es de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez

CPE. Art. 286.

- I. La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo corresponderá a un miembro del concejo o asamblea de acuerdo al estatuto o Carta Orgánica que corresponda.
- II. En caso de renuncia o muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo, se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. En caso contrario, la sustituta o sustituto será una autoridad ya electa definida de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.

CPE. Art. 287.

- I. Las candidatas y los candidatos a los concejos ya a las asambleas de los gobiernos autónomos deberán cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público y:
 1. Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en la jurisdicción correspondiente.
 2. Tener 18 años cumplidos al día de la elección.
- II. La elección de las Asambleas y concejos de los gobiernos autónomos tendrá lugar en listas separadas de los ejecutivos.

(Respecto a los requisitos, la constitución establece un mínimo de dos años de residencia en el lugar anterior a la elección, mientras que los estatutos de Pando y Beni establecen un mínimo de 10 años, problema a tratarse en el proceso de compatibilización de los estatutos con la CPE)

CPE. Art. 288. El periodo de mandato de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos será de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.

³⁹ CPE. Art. 202. Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y a ley, conocer y resolver:

2. En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto, solo podrán interponerla la Presidenta o Presidente de la República, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Legisladores, Legisladoras y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas.

Constitución o la ley, deberá acudir ante la instancia jurisdiccional competente para hacer valer sus cuestionamientos y tendrá que someterse a su decisión definitiva.

6. **Participación Ciudadana.-** Se ampliaron los mecanismos de participación ciudadana, incorporando como un derecho político de cada ciudadano, el control social de los actos de la función pública.

Para posibilitar el verdadero ejercicio de este derecho, deberán crearse Consejos Ciudadanos Distritales y/o la Asambleas del Municipio, integrados por todas las organizaciones de la comunidad, con el rol de planificación y participación integrales en las políticas municipales, que se constituirán en un nivel calificado de control social.

Para la elección de los representantes ciudadanos encargados del control social y de la promoción de la participación ciudadana, es necesario discutir sobre mecanismos aleatorios de designación de los representantes vecinales, (la forma de designación de los jurados electorales por ejemplo) lo cual, dadas las características demográficas incrementaría la participación de mujeres y jóvenes; o desde otra perspectiva plantear su elección por votación popular⁴⁰

7. **Revocatoria de mandato en reemplazo del Voto de Censura.-** Para hacer efectiva la responsabilidad de las autoridades municipales tienen que establecerse mecanismos eficientes y eficaces de control y sanción que garanticen la responsabilidad política, penal, administrativa y civil de manera compatible con la estabilidad y gobernabilidad municipal.

⁴⁰ El 17 de septiembre de 2010, el presidente Morales anuncio la próxima desaparición de las OTB's y los Comités de Vigilancia, mediante la elaboración de una Ley para el Control Social de las autoridades nacionales, departamentales y locales con representantes de las organizaciones sociales que integran la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM)

El reemplazo del voto censura por la implantación del mecanismo de revocatoria popular de mandato a través de un referéndum con garantías temporales y de causas motivadas que justifiquen la aplicación de esta medida en un marco de racionalidad es sin duda una de las medidas más acertadas para el control social.

8. **Recursos financieros propios y suficientes**⁴¹.- Los recursos económicos, son una parte fundamental para el desarrollo de las autonomías, en este sentido los municipios deberán contar con recursos financieros propios y suficientes para el adecuado funcionamiento institucional y el ejercicio eficiente y eficaz de sus competencias.

La base financiera de esta suficiencia fiscal deberá estar constituida por recursos financieros originados principalmente en impuestos propios y transferencias no condicionadas.

En este orden de ideas, toda transferencia y delegación de competencias de cualquier otro nivel de gobierno a los municipios a través de Convenios Públicos Intergubernamentales o una nueva legislación sólo podrá hacerse efectiva mediante asignación de recursos fiscales suficientes al nivel ejecutor, que garanticen un ejercicio eficiente y eficaz de las competencias asumidas.

La administración tributaria municipal actual debe ser fortalecida y desligarse de las vulnerabilidades producidas por los cambios de política del Gobierno Central.

Es necesario remarcar que el régimen tributario general, del cual los impuestos municipales son un apéndice, tiene una antigüedad de más de 20 años y obviamente no fue concebido para un Estado descentralizado y municipalizado.

⁴¹ CPE. Art. 302

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

19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.

20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.

Si bien la Ley de Participación Popular⁴², otorgó a los municipios cierta autonomía y responsabilidad en la generación de sus recursos y cedió a los Gobiernos Municipales la administración tributaria de algunos impuestos (a la propiedad y a las transferencias de bienes), es necesario el establecimiento de nuevas normas administrativas, que junto a la Ley Marco de Autonomías, otorguen a los Gobiernos Municipales la potestad de definir alcances, aplicar políticas de incentivo, adecuarse a la realidad territorial y tener un margen de control de las sanciones establecidas por contravenciones o ilícitos tributarios, así como subsanar los anacronismos presentes en el actual sistema tributario.

4.2.5. Provincias y Cantones

Respecto a las provincias, el capítulo introductorio y siguientes de la parte tercera de la Constitución hace referencia confusa a las mismas, pues no se les reconocen como nivel de gobierno. No se menciona de manera expresa cual será su autoridad (hasta ahora subprefectos), ni su modalidad de elección. La Constitución Política del Estado elimina los cantones, tampoco menciona a los agentes cantonales.

4.3. Nuevo escenario administrativo en Bolivia

La transición de la administración prefectural a las gobernaciones y de los de los consejos departamentales a las Asambleas Legislativas Departamentales tropezará con una serie de vacíos legales, y se prevé que será un proceso desordenado y progresivo en relación a la adopción de competencias; pero sin embargo, la inclusión social que se desarrolle en ese proceso, será evidente, fundamentalmente debido a la participación política y el control social plasmados inicialmente como principio.

⁴² Abrogada por disposición de la LMDA.

La forma en que se ha abordado el diseño de la nueva institucionalidad, rápida, caótica, y poco prolija, es uno de los factores para que el proceso de implementación de las autonomías sea desordenado, ya que en el país ninguno de los nueve departamentos cuenta con estatutos autonómicos legales, porque no fueron sometidos al control constitucional, imprescindible para que los estatutos nazcan a la vida jurídica.

Según el analista político Ricardo Paz⁴³, “falta todo el aparato técnico legal para implementar las autonomías y, fundamentalmente, para que las Asambleas puedan funcionar”.

Según Paz, “las instituciones nacerán de una sumatoria de partes pegadas, que en general pueden funcionar, pero sin una planificación estratégica; por lo tanto de manera inadecuada e improvisada”.

El Ex Ministro de Autonomías, Carlos Romero,⁴⁴ admite que el proceso de implementación de las autonomías será desordenado, hecho que, no obstante, no imposibilitara que las asambleas comiencen a ejercer sus competencias, pero de manera progresiva y sólo con algunas de ellas, puesto que el marco emergente de la Constitución, al ser el más sólido y de la más alta jerarquía, garantiza una adecuada implementación de las autonomías de manera inmediata.

4.4 La Ley marco de autonomías

La Ley marco de autonomías y descentralización (LMDA) es el instrumento que permite desarrollar los contenidos constitucionales para operativizar las autonomías⁴⁵, sin invadir el ámbito de regulación de los autogobiernos, tarea que corresponde a los estatutos autonómicos.

⁴³ Pagina Siete. No. 17. 10 de mayo de 2010.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ LMDA. Art. 2 (Objeto). La presente Ley tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Art. 271 de la CPE y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su parte tercera, arts. 269 al 305.

La referida Ley ha incluido un glosario conceptual, disposiciones generales que contemplan los alcances de los principios de las autonomías, las bases de organización territorial y el marco general de control social y la participación ciudadana.

Según la Constitución, cuatro son los ejes temáticos centrales de esta ley⁴⁶:

- **Procedimiento de aprobación de estatutos autonómicos.**- Se debe tener en cuenta la combinación de la iniciativa institucional a cargo de los órganos deliberativos para proyectar estos estatutos, con la adhesión ciudadana en referéndum aprobatorio, previo control de constitucionalidad y respetando las normas y procedimientos propios en los casos de los pueblos indígenas.

Con relación al procedimiento de aprobación de estatutos autonómicos se debe tener en cuenta la combinación de la iniciativa institucional a cargo de los órganos deliberativos para proyectar estos estatutos, con la adhesión ciudadana en referéndum aprobatorio, previo control de constitucionalidad y respetando las normas y procedimientos propios en los casos de los pueblos indígenas.

- **Procedimiento de transferencia de competencias.**- En lo referido al procedimiento de transferencias de competencias, este opera tanto del nivel central a las autonomías como entre estas entre si y siempre refiriéndose a las competencias exclusivas.
- **Régimen económico de las autonomías.**- El régimen económico de las autonomías parte de los criterios generales de distribución contenidos en la CPE, es decir, considerando factores poblacionales, territoriales y el respectivo índice de desarrollo

⁴⁶ LMDA. Art. 3 (alcance).- El alcance de la presente Ley comprende lo siguiente: bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación ente el nivel central del estado y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas
Ídem.

humano. La LMAD contempla cuatro fuentes para las autonomías: ingresos propios, transferencias ordinarias, transferencias extraordinarias y operaciones de crédito.

- **Mecanismos de coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades autonómicas.**- Los mecanismos de coordinación, por su parte, rescatan aquellos de carácter sectorial actualmente existentes con el consejo nacional autonómico como instancia de concertación y coordinación para la implementación de las autonomías, además de los comités bilaterales o multilaterales, como expresión interinstitucional de iniciativas programáticas para la gestión pública que puede involucrar tanto al nivel central y a las autonomías como a estas últimas directamente⁴⁷.

⁴⁷ Ministerio de Autonomía. Bolivia Autónoma. Numero 9. Año 2. Marzo de 2010.

CAPITULO V

MARCO HISTORICO

5.1 Derecho Administrativo

5.1.1 La Administración Pública a inicios de la República

La legislación administrativa, estuvo caracterizada por la incorporación de instrumentos normativos destinados a definir la estructura del Estado, su organización territorial, la creación de símbolos nacionales y la reglamentación de algunos servicios públicos⁴⁸. El decreto de 13 de agosto de 1825, organizó al Estado estableciendo su forma de gobierno, dividiendo los poderes y proclamando su carácter unitario.

Durante el gobierno de Simón Bolívar, se expidieron algunos decretos administrativos, relativos a la organización de la educación, la beneficencia pública, la organización de los archivos públicos, la protección de documentos, la creación de una escuela militar, la atención de hospitales, y apertura de caminos entre otros.

La primera constitución boliviana, establecía las condiciones del ejercicio de los cargos, sus atribuciones y duración, siendo éste uno de los primeros antecedentes constitucionales sobre la administración pública boliviana.

Durante el gobierno del Mariscal Antonio José de Sucre, (1826-1828) se estableció la estructura territorial de la República en cinco departamentos; se reguló la organización del régimen interno y se dividió el territorio en departamentos, provincias y cantones, señalando las autoridades que se encuentran a su cargo: prefectos, gobernadores y corregidores. El decreto reglamentario de las atribuciones del poder ejecutivo le otorgó al

⁴⁸ Teresa Ossio bustillos. Op.Cit.

presidente de la república, potestad reglamentaria, al facultarle expedir decretos, reglamentos e instrucciones que crea convenientes.

En el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz (1829-1839), se destaca la introducción de los primeros sistemas de contabilidad y presupuesto.

La reforma constitucional de 1831 introduce modificaciones a la parte orgánica de la constitución, limitando el mandato presidencial a cuatro años y otorgándole **responsabilidad sobre sus actos**; siendo el primer precedente de lo que hoy conocemos como el Régimen de Responsabilidad por la Función Pública.

El régimen municipal fue organizado constitucionalmente en 1839, con la creación de una sección destinada al régimen municipal⁴⁹; si bien el poder municipal fue suprimido en las constituciones de 1843 y 1851, fue restablecido definitivamente el año 1861 y se incorporó la autonomía municipal en la constitución de 1938.

La Constitución de 1851, Proclama la igualdad de todos los bolivianos para optar a cargos públicos. La reforma de 1871 declara la nulidad de los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de los que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley; además de la obligación de que todo gasto del Tesoro se realice solo si lo autoriza el presupuesto.

En 1871, se debatió en la Asamblea Nacional, adoptar el sistema federal como modelo de Estado. En 1874, Andrés Ibáñez retomó la bandera autonomista con postulados socialistas. En 1899, la movilización de los indígenas liderizados por Pablo Zarate Villca, culminó con el traslado de la sede política de Sucre a La Paz.

⁴⁹ Esta ley normaba las atribuciones y deberes de los prefectos, gobernadores, corregidores y alcaldes, dando así cuerpo republicano a los cabildos coloniales, con concejos y juntas municipales, confiriéndoles atribuciones de obras públicas, ornato, recreo, comodidad y beneficencia, instrucción primaria, salubridad censo, abastecimiento y jurados de imprenta.

A partir de 1880 nuestro país dio un viraje en su historia, tras la derrota en la guerra del Pacífico; conociendo a partir de entonces los periodos democráticos más largos de su historia, y las tentativas de modernización del aparato administrativo con la adopción de leyes e instituciones modernas ⁵⁰.

El gobierno de Hernando Siles en uno de los intentos más importantes del Estado boliviano por modernizar la administración pública, elaboró una serie de normas basadas en el trabajo de una importante misión norteamericana, las leyes Kemmerer. ⁵¹

El referéndum de reformas constitucionales de 1931, aprobó nueve reformas constitucionales: Habeas Corpus, Consejo de economía Nacional, caducidad del Estado de

⁵⁰ Erick San Miguel, (Legislación Administrativa en Bolivia. Azul Editores. 2004). Destaca:

- Ley de Organización Política y administrativa de 3 de diciembre de 1888 que regulaba el número de ministros y sus atribuciones además de los requisitos para asumir los cargos de ministros, prefectos, subprefecto y corregidor.
- El 31 de octubre de 1884 se promulga la ley de responsabilidades contra altos dignatarios de Estado
- El 7 de noviembre de 1890 se promulga la ley de responsabilidades contra magistrados de la corte suprema de justicia.
- El 30 de diciembre de 1884 se eleva a rango de ley un decreto reglamentario de expropiación de 1879
- El 11 de noviembre de 1886, la ley de reglamentaria de Policía y Seguridad, establecía las atribuciones generales de la policía, las atribuciones especiales de agentes de policía, las matriculas, calificación de vagos y mal entrenados y las penas de policía.
- La ley orgánica de municipalidades del 21 de noviembre de 1887, establece competencias, atribuciones y conformación de los órganos municipales
- La ley y reglamento de de derecho reales de 1887
- Por ley de 17 de septiembre de 1890 se establece el procedimiento que regia la delimitación territorial de nuevos cantones, provincias y departamentos, atribuyendo a las municipalidades interesadas el conocimiento del proceso administrativo respectivo.
- La ley orgánica de aduanas de 25 de noviembre de 1893
- La ley de residencia del poder ejecutivo, de 31 de octubre de 1898, que fijaba la residencia del poder ejecutivo en la ciudad de Sucre y que provocaría la guerra civil de 1898.
- El decreto de 1 de abril de 1900 que establece la realización del censo general cada diez años.
- El reglamento general de Correos de 1908
- El reglamento de telégrafos de de 10 de julio de 1910.
- La ley general de ferrocarriles de 3 de octubre de 1910.
- La ley de 16 de noviembre de 1910, establecía la categoría de ciudades, y los requisitos para que una población pueda ser denominada como tal.
- Reglamento de navegación fluvial y lacustre de 1911.
- El reglamento general de telégrafos de 1912
- La ley del 28 de noviembre de 1912, que fijaba el horario en que se debía atender en las oficinas públicas.
- La ley del 20 de noviembre de 1914, que suprime los vicecantones como unidad territorial.
- Ley de instalación de alcantarillas sanitarias de 1922
- La ley de la contraloría general de 1928

⁵¹ Las leyes kemmerer:

- 27 de abril de 1928, Ley de Organización de la Tesorería Nacional, con la que se buscaba dar independencia al jefe de tesoro Nacional.
- Ley orgánica de presupuesto de 27 de abril de 1928, que establece las competencias del de los poderes del Estado respecto al presupuesto.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 5 de mayo de 1928, nuevo ente de control fiscal, encargado de glosar los gastos antes de que el tesoro efectúe algún pago.
- La ley general de bancos de 11 de julio de 1928,
- Ley del banco central de Bolivia, de 20 de julio de 1928, encargando a esta entidad el monopolio de la emisión monetaria
- Ley orgánica de administración aduanera de 1 de abril de 1929.

sitio después de noventa días, dietas de senadores y diputados, reelección de Presidente y Vicepresidente solo después de ocho años de su mandato anterior, constitucionalización de la Contraloría General de la República (creada ya en 1928), descentralización administrativa (que nunca se cumplió) conformada por gobiernos departamentales integrados por una asamblea, un prefecto y otros funcionarios establecidos por ley, Autonomía técnica y administrativa Universitaria, Recurso Directo de Nulidad⁵².

5.1.2 El Constitucionalismo Social

Conocido también como el período del Estado benefactor e intervencionista, que marcó su comienzo con la nacionalización de la empresa petrolera Stándar Oil, en 1937 y adoptó un papel protagónico tras la promulgación de la Constitución Social de 1938 que incorporó cambios trascendentales en la economía nacional.

El decreto ley 7375, de 5 de noviembre de 1965 que puso en vigencia el “*estatuto del funcionario público*” y la “*ley de presupuesto, contabilidad y tesoro*” puesta en vigencia mediante decreto supremo 08321 de 9 de abril de 1968, iniciaron una corriente de renovación del marco normativo de la administración pública.

En la década de los setenta se produjo un profundo cambio en la legislación administrativa, con la puesta en vigencia de normas que reorganizaron al órgano fiscalizador del Estado⁵³.

⁵² Otro aspecto característico de esta etapa fue la incorporación en nuestra legislación de conceptos como la descentralización y el de autonomía. En el primer caso estableció que los gobiernos departamentales debían estructurarse como a un régimen de descentralización administrativa. Por otra parte, la noción de autonomía es también incorporada en la organización estatal por primera vez, por el mismo referéndum de reformas constitucionales. Una de estas reformas reconocía el carácter autónomo de las universidades públicas. Más tarde en 1938 se instituirá la autonomía municipal, con limitaciones.

⁵³

- Ley de bases del poder ejecutivo de 30 de abril de 1970.
- Decreto ley 11094. Ley de Carrera Administrativa y Sistema Nacional de Personal de 24 de agosto de 1973
- Ley del sistema nacional de planeamiento, Decreto ley 15307, de 9 de febrero de 1978.
- Ley de corporaciones Regionales de desarrollo, decreto ley 15307, de 9 de febrero de 1978, que regulaba la organización, composición y nombramiento de las autoridades y Directorio, así como el manejo de recursos a cargo de estos entes que fueron un paso importante en la descentralización administrativa y que existieron hasta 1996.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República,
- Ley del sistema de control fiscal y
- Ley del procedimiento coactivo fiscal,
- Decreto ley 14933 de 29 de septiembre de 1977.
- Ley del BCB, decreto ley 1479, de 1 de agosto de 1978.

Durante la década de los ochenta, se afrontó una aguda crisis económica la cual el gobierno se empeñó en tratar de controlar. En materia administrativa apenas se pueden rescatar dos leyes aprobadas: la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985 y la Ley Orgánica de la Policía Boliviana, 7 de abril de 1985.

5.1.3 Época Neoliberal

El Decreto Supremo N° 21060, fue emitido por el entonces Presidente, Dr. Víctor Paz Estenssoro, el cual introdujo cambios en la legislación nacional, tales como la libre importación y libre exportación, la Libre contratación de trabajo, la Libre oferta y demanda para los precios de bienes y servicios y la Descentralización de las dos empresas más grandes del estado YPFB y COMIBOL, entre otros; otras normas administrativas emitidas en esta etapa fueron:

- El decreto supremo N° 21364 de 13 de agosto de 1986, que estableció las directrices para la formulación, control y seguimiento de la de la ejecución presupuestaria, reorganizó el sistema de contrataciones del Estado, e incorporó normas para el uso de vehículos estatales, gastos de representación y dietas, declaratorias en comisión etc.
- El decreto supremo 22407 de enero de 1990, dictado en el gobierno de Jaime Paz Zamora, sentó las bases de la privatización de las empresas públicas, e introdujo los contratos de riesgo compartido.
- En 1992, se promulgó la ley de privatización (ley 1330 de 24 de abril de 1992) y su decreto reglamentario (D.S. 23179 de 5 de junio de 1992).

- Independientemente de la ideología Neoliberal, en este periodo se promulgó la ley 1178 en 1990, que marcó otro hito importante en la legislación administrativa, los aspectos más importantes de la ley son:
 - Creación de una estructura jerárquica de normas (ley, normas básicas y reglamentos específicos)⁵⁴.
 - Restricción de las atribuciones de la Contraloría General de la República hasta convertirla en una entidad especializada en auditoria (Decreto Supremo 26237).
 - Responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal en el campo de la función pública⁵⁵.
 - Creación de sistemas de administración y control para programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos⁵⁶.

⁵⁴ Dejando de lado una categoría especial como son los decretos supremos.

- Responsabilidad Administrativa, Sanciona de manera interna en cada entidad, a los funcionarios públicos que hubiesen contravenido el ordenamiento jurídico administrativo, o las normas que regulan la conducta funcionaria.
- Responsabilidad Ejecutiva. Fue concebida para sancionar una gestión deficiente y negligente en las entidades estatales.
- Responsabilidad Civil. Aplicable a los funcionarios que causan daño económico al Estado.
- Responsabilidad Penal. Aplicado a todo funcionario que cometiera un delito tipificado en el código penal.

⁵⁶ Erick San Miguel (Ob. Cit.) señala los siguientes sistemas:

- Sistema de Programación de Operaciones. Es una forma de interrelación entre los planes de las entidades públicas y los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal.
- Sistema de Organización Administrativa. Centraliza en las entidades cabeza de sector (ministerios) la adopción de políticas y la emisión de normas, en tanto que descentraliza la ejecución de políticas y el manejo de los sistemas de administración en las entidades públicas.
- Sistema de Presupuesto. Regula los procesos de administración presupuestaria, la elaboración, ejecución y presentación de los estados financieros de la administración central y descentralizada para su evaluación.
- Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Establece las condiciones y los requisitos para la contratación, manejo y disposición de los bienes del Estado.
- Sistema de Administración Personal –Función Pública. Regula a través del Estatuto del Funcionario Público las relaciones (deberes y obligaciones) entre los servidores públicos y el Estado.
- Sistema de Tesorería y Crédito Público. Son en realidad dos sistemas distintos, el primero se ocupa de establecer principios, normas y procedimientos vinculados con la recaudación de recursos públicos; el segundo tiene que ver con la capacidad del Estado para endeudarse.
- Sistema de Contabilidad Integrada. Registra en términos monetarios las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de las entidades estatales.
- Sistema de Control Gubernamental. Tiene el objetivo de mejorar la eficiencia en la captación y el uso de los recursos públicos, además de impedir, identificar y comprobar el manejo inadecuado de los mismos

- El 20 de Abril de 1994, se aprobó la Ley de Participación Popular, que dio inicio a un proceso de descentralización en Bolivia, su principal objetivo fue el de ampliar la base democrática y administrativa de un Estado históricamente centralizado a través de los gobiernos municipales autónomos a lo largo del territorio nacional.
- Por Ley No. 1544 de 21 de marzo de 1994 se aprobó la Ley de Capitalización que estableció nuevos mecanismos de transferencia de las empresas públicas a manos privadas. Así, son “capitalizadas” YPFB, ENDE, ENTEL, LABA, ENFE, y la metalúrgica de Vinto.

En este periodo se llevaron a cabo dos reformas constitucionales, en 1994 y el 2004. La reforma de 1994 es una de las reformas constitucionales más importantes de la vida republicana:

- Asume la diversidad étnica como característica del estado boliviano y reconoce importante derechos a favor de los pueblos indígenas.
- Incorpora el carácter multiétnico y pluricultural del Estado.
- Establece dos clases de diputados uninominales y plurinominales
- Incorpora el Tribunal Constitucional como instancia contralora de la constitucionalidad
- El consejo de la judicatura como entidad administrativa y disciplinaria
- El Defensor del Pueblo para velar por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías por parte del sector público.
- Reconoce los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, especialmente el relativo a sus tierras comunitarias de origen garantizando el uso y el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad , valores, lenguas costumbres e instituciones
- Reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de sus organizaciones; a sus autoridades naturales; sus costumbres y procedimiento de

administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos siempre que no contravengan la ley

La reforma constitucional de 2004, entre otros aspectos:

- Complementa el régimen democrático representativo con el participativo, este último mediante la asamblea constituyente, la iniciativa ciudadana y el referéndum.
- Establece la representación popular a través de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.
- Establece dos procedimientos de reforma constitucional; la asamblea constituyente para las reformas total y la declaratoria de la necesidad y reforma posterior en la vía parlamentaria para la reforma parcial.

5.1.4 El Nuevo Estado Plurinacional

Las ventajas otorgadas a las empresas petroleras, la frustración de la población sobre la participación estatal (menor al 50%) generada por las operaciones hidrocarburíferas, acentuarían en gran magnitud la crisis social y política del país.

Así, las movilizaciones sociales del año 2003, obligaron a Sánchez de Lozada, a presentar su renuncia al Congreso; le sucederá Carlos Mesa, quien renunciara debido a la falta de gobernabilidad; a él le seguirá Eduardo Rodríguez Veltzé, en un gobierno de transición que culminara el año 2006 con la elección de Evo Morales como Presidente de la República, y el inicio de una serie de reformas destinadas a la transformación estructural del país.

El denominado “proceso de cambio” propuesto marcó su inicio en el primer periodo del gobierno de Evo Morales con las siguientes iniciativas: Reforma total de la Constitución Política del Estado, proceso iniciado con el llamado a la Asamblea Constituyente con la finalidad de reformar totalmente la Ley fundamental del Estado; la convocatoria a referéndum autonómico; política de austeridad administrativa; eliminación paulatina de las superintendencias, reemplazándolas por Autoridades Nacionales de Fiscalización. El

Decreto Supremo No. 28701, de 1 de mayo de 2006, iniciaría la recuperación de los recursos naturales por parte del Estado.

El primer periodo del gobierno de Evo Morales, culminaría con la Promulgación de la nueva Constitución Política del Estado aprobada por referéndum de fecha 25 de enero de 2009 y publicada el 7 de febrero del mismo año, donde se declara que Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.

El segundo periodo del gobierno de Evo Morales, iniciado el 22 de enero de 2010 trata de consolidar al nuevo Estado Plurinacional, y para ello requiere de reformas profundas en el orden jurídico; para ello, la Asamblea Legislativa Plurinacional viene desarrollando su trabajo con la finalidad de poner en práctica los nuevos enunciados constitucionales.

De esta manera, a la fecha se han promulgado las siguientes normas destacables: Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional; Ley N° 025 del Órgano Judicial; Ley N° 026 del Régimen electoral; Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional; Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, entre otras.

En lo que respecta a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, corresponde señalar que desarrolla las bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimientos de acceso a la autonomía y procedimientos de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, régimen competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

Dichos enunciados se constituyen en la base de la nueva organización del Estado, en la cual la participación ciudadana cobra relevancia plena al involucrarse en la toma de decisiones. Esta nueva estructura requerirá también de normativa que plasme este proceso de toma de decisiones en ordenamiento jurídico vigente.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en su Artículo 6° define lo que es Entidad Territorial, Descentralización Administrativa, autonomía y competencia:

“**Entidad territorial.-** Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que confieren la Constitución Política del Estado y la ley”.

“**Descentralización Administrativa.-** Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición”.

“**Autonomía.-** Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la Ley. LA autonomía regional no goza de facultad legislativa”.

“**Competencia.-** Es la titularidad de atribuciones ejercitables, respecto de las materias determinadas por la Constitución política del Estado y la Ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida...”.

Finalmente, la mencionada Ley entiende por Unidad Territorial, al espacio geográfico delimitado por la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino.

5.2 La democracia y los cambios sociales del último tiempo

La organización política de una sociedad y el ejercicio del poder político son siempre dinámicos, se encuentran sujetos a cambios permanentes. Debido a ello no resulta para nada extraordinario que, periódicamente, algunos de los textos constitucionales necesiten ajustes más o menos importantes.

El largo y accidentado proceso de reformas constitucionales de nuestro país, responde a esta lógica; las reformas constitucionales expresan las transformaciones sociales previamente acaecidas, traduce las fuertes demandas de la sociedad civil en la introducción de cambios en el sistema político.

Las fuertes presiones sociales a favor del proceso constituyente vivido en Bolivia, no hicieron otra cosa que confirmar el sentido de las relaciones entre lo real y la norma, por ejemplo, cuando se inserto en la CPE, las palabras “*multiétnica*” y “*pluricultural*”, se lo hizo para reflejar en el ámbito jurídico formal la **maduración del reconocimiento social** y la **aceptación política** de la estructura multiétnica y pluricultural vigente en Bolivia⁵⁷.

Cuando los cambios sociales acumulados en el tiempo trascienden el marco de las fundaciones político-constitucionales, se abre un periodo revolucionario, que puede culminar con la introducción de profundas transformaciones en la política y en las instituciones. Ese fue el caso del proceso constituyente recientemente vivido en Bolivia.

Las grandes movilizaciones del último tiempo (2000 – 2005), tuvieron dos trasfondos:

1. Molestia por un modelo económico que no superó la pobreza, que aumentó la exclusión social y que no ofrecía salidas a estos problemas.

⁵⁷ Böhrh Iraola Carlos. Reingeniería Constitucional en Bolivia. 2ª Edición. Editorial Garza Azul. 2004

2. Severos problemas o crisis en la representación.⁵⁸

Pese al ideal democrático característico en la norma fundamental boliviana desde el siglo XIX, son contadas las etapas verdaderamente democráticas vividas desde su creación. Desde la fundación de la República, la negación de derechos autogestionarios a los departamentos, y el no tomar en cuenta a la población indígena, impidieron generar un sentido de unidad y pertenencia en la formación del nuevo Estado.

Durante el siglo XIX, los gobiernos dictatoriales promulgaban constituciones y reformas al orden “*democrático*”, según sus conveniencias, las cuales duraban el periodo de gobierno de turno. Un paso enorme para la evolución democrática en Bolivia, se dio en 1952, cuando el gobierno del MNR, otorgó la ciudadanía a todos los indígenas analfabetos y estableció el voto universal para todos los mayores de 21 años; sin embargo, como todo proceso, este supuesto avance democrático tuvo muchas dificultades, pues los inmediatos gobiernos dictatoriales surgidos, impidieron su evolución.

En rigor de verdad se podría decir que desde 1982, en nuestro país se comienza a edificar una democracia representativa, pero que fue deteriorándose poco a poco.

A partir del año 2000, la construcción de la democracia cobró un nuevo impulso, debido a las demasiadas preguntas y cuestionamientos realizados por las organizaciones sociales, relacionadas con la firmeza y potencialidad de una democracia verdaderamente representativa, ya que mucha gente no se encontró adecuadamente representada.

Los procesos sociales, en busca de la “*democratización de la democracia*”, conllevaron la convocatoria a una “*asamblea constituyente*”, donde la participación activa de la ciudadanía dio como resultado la promulgación de la nueva “*Constitución Política del Estado*”, en la

⁵⁸ Desde el nuevo período democrático instaurado en 1982, el proceso vivido en Bolivia, no gozaba de la credibilidad de sus habitantes, existiendo disconformidad debido a la demagogia existente, y el constante juego político que derivó en coaliciones de gobierno que utilizaban “Rodillos”, “Aplanadoras”, etc., para imponer leyes en desmedro de la economía nacional.

cual se profundizó mucho mas el concepto de democracia, creando regímenes de autonomía en los departamentos, regiones, municipios, y pueblos indígenas de nuestro territorio.

5.3 La Asamblea Constituyente en Bolivia

El 6 de marzo de 2006 el presidente Morales promulgo la norma de convocatoria a la Asamblea Constituyente, que tenía por función principal elaborar el proyecto del nuevo texto constitucional, el cual debía ser aprobado por dos tercios de votos de los asambleístas. El 2 de julio de 2006 se realizo la elección de constituyentes y sus resultados colocaron al partido oficialista en un sitio de victoria.

Los primeros tres meses de trabajo de la Asamblea se identificaron 5 pautas de acción:

- Los partidos políticos oficialista (MAS) y opositor (PODEMOS), tuvieron una visión demasiado confrontacional,
- Una excesiva desconfianza que limito los acercamientos,
- No existió un centro político entre los dos polos oficialista y opositor.
- Visiones sindicales en los dirigentes del partido oficialista al interior de la Asamblea, inviabilizaron los acuerdos.

El núcleo de las divergencias tenía dos aristas: por un lado el partido oficialista, se opuso a las autonomías departamentales para eliminar el peso político de los prefectos opositores de la media luna (Departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija), razón por la cual planteo autonomías provinciales, indígenas y municipales, aunque sin una imagen definida sobre la estructura institucional que permita recibir competencias y porciones de poder desde el Estado. Por otro lado el partido oposición, defendió el carácter políticamente autónomo de los prefectos donde la autonomía debía tener inclusive facultades legislativas progresivamente, negándose a aceptar las autonomías de carácter provincial o indígena.

Los problemas se acrecentaron debido a las reivindicaciones de Sucre para recuperar la condición de capital plena con el regreso de los poderes ejecutivo y legislativo desde La Paz.

La Asamblea se caracterizó por la falta de disciplina y desconocimiento de las temáticas más importantes; fracasó siendo incapaz de cumplir con su trabajo. El texto constitucional fue definido entre finales de 2007 y febrero de 2008 con un documento apócrifo y un texto adulterado; en diciembre de 2007, el congreso nacional rompió con el trabajo de la asamblea, e introdujo modificaciones que alcanzaron a más de un centenar de artículos. La constitución fue aprobada en el Referéndum del domingo 25 de enero de 2009.

5.4 El discutido tema de la autonomía

La Historia de Bolivia contempla diversos antecedentes sobre su forma de organización y administración:

- En 1825, cuando Bolivia se constituye en República independiente, el país se asienta en una estructura feudal prolongada desde la colonia. En esa época el poder político y económico se concentraba en 2 polos: el norte y el sur. El auge del sur derivaba de las rentas entre potosí y la plata, mientras que el norte se sostenía en la producción de arroz, coca, carne, fruta y vinos de Rio Abajo, en La Paz.
- En 1871, la Asamblea Nacional es escenario del debate entre el cochabambino Luis Mendoza de la Tapia y el paceño Evaristo Valle, por adoptar como modelo de Estado el sistema federal o mantener el sistema unitario; dicha iniciativa no prosperó, pero denotó un primer impulso para iniciar el debate sobre la forma de administrar el Estado.
- Entre los años 1875 y 1877, el líder cruceño Andrés Ibáñez, lideró un movimiento federal e igualitario, que se enfrentó dos veces a las fuerzas del presidente Hilarión

Daza, que finalmente apresaron a Ibáñez y lo fusilaron junto a varios de sus seguidores.

- En enero de 1891, en Santa Cruz de la Sierra, estalló un levantamiento popular, que proclamó la revolución federal. Se instauró una junta gubernativa encabezada por los coroneles Domingo Ardaya y Domingo Ávila, el gobierno central mandó al ejército a reprimir el levantamiento, el 19 de enero de 1891.
- A fines del siglo XIX el auge del estaño erosiona la minería de la plata, el norte aplica su estrategia hegemónica abanderando el federalismo destacándose en este periodo los líderes Federico Suazo y José Manuel Pando.
- En junio de 1921 se dio una especie de cabildo abierto en Santa Cruz, raíz duradera del movimiento cívico autonomista de este Departamento, en el que se exigió además de la construcción del ferrocarril Cbba. –Santa Cruz, igualdad de trato para los orientales en la administración pública y la presencia mayoritaria de cruceños en la cúpula prefectural y administrativa del Departamento.
- El año de 1936, el coronel Froilán Calleja Castro, realizó un levantamiento exigiendo al gobierno la descentralización político administrativa, acción que también fue reprimida por el gobierno nacional.
- Después de la Guerra del Chaco se hicieron los mayores esfuerzos de ocupación territorial y articulación geográfica del país, los gobiernos de la revolución nacional aplicaron en lo fundamental las recomendaciones de la misión Bohan⁵⁹ sintetizado en la incorporación del oriente al desarrollo nacional y la implementación de un modelo económico de acumulación interna, basado en la sustitución de importaciones y en la diversificación económica⁶⁰.

⁵⁹ Misión norteamericana presidida por Mervi Bohan en 1942, en el marco del tratado de cooperación bilateral entre Estados Unidos y Bolivia en el contexto de la segunda guerra mundial.

⁶⁰ El plan Bohan se resume de la siguiente manera:
Agresiva y activa intervención del estado

- Sobre las demandas regionales la constitución del año 1967 incluyó la institución de gobierno departamental a sugerencia de la bancada cruceña, concepto que fue modificado en la reforma constitucional del año 1994.
- En 1994 se promulgó la ley de participación popular impulsada por los cruceños Carlos Hugo Molina y Roberto Barbery Anaya, que constituyeron la base de los gobiernos municipales autónomos como se los conoce al presente.

Una forma importante de manifestación democrática en la última década, fue la convocatoria a Cabildos Departamentales. Santa Cruz utilizó la herramienta de los cabildos para potenciar sus demandas autonómicas en base al derecho constitucional que la constitución de 1994 le otorgaba al pueblo boliviano a reunirse y a formular peticiones colectivamente.

El 22 de junio de 2004 se realizó el primer cabildo, a convocatoria del Comité Cívico Pro Santa Cruz, bajo el lema de “*autonomía y trabajo*”, planteando 11 tareas a manera de agenda de Santa Cruz para el país, así como la realización de un referéndum por las autonomías departamentales.

El segundo cabildo se efectuó el 28 de enero de 2005 congregando aproximadamente a 350.000 personas. El cabildo autorizó al Comité Pro Santa Cruz la conformación de una asamblea provisional autonómica que tuvo como cometido fundamental establecer una estrategia de lucha por la consolidación de las autonomías departamentales.

Vertebración caminera entre oriente y occidente

Modificación de políticas impositivas sobre la tierra sancionando la detentación de predios ociosos.

Redistribución de tierras de quien no las trabaja a quien podría trabajarlas

Redistribución de población en dirección a ocupar espacios geográficos insuficientemente habitados

Modificación de la política de precios estableciendo artículos para la producción y eliminando subsidios a los cultivos de baja productividad

Instalación de complejos agroindustriales estatales hasta que los agentes privados sean capaces de asumirlos

Producción directa de materia prima para la actividad agropecuaria en esos complejos agroindustriales estatales hasta que la actividad privada pueda abastecerlos.

Comercialización directa de la producción así como la adquisición de equipos e insumos por parte del Estado.

Una consecuencia inmediata de dicho cabildo fue la emisión por parte del gobierno de Carlos Mesa, del Decreto Supremo 27988 que permitió al presidente de la república, designar prefectos a aquellos que resulten elegidos mediante voto popular en los departamentos. Gracias a ello, los prefectos elegidos por voto popular, detentaron legitimidad soberana por primera vez en la historia de Bolivia.

El gobierno de Evo Morales convocó a elecciones para el establecimiento de autonomías departamentales. A convocatoria del Comité Pro Santa Cruz el 2006, tres días antes del referéndum nacional para el establecimiento de autonomías departamentales y con el propósito de apoyar la votación del sí; se congregaron cerca de medio millón de personas nunca vistas juntas en la historia de la república y ello significó un respaldo decisivo para los resultados del histórico referéndum en los departamentos que votaron por él sí.

El tercer cabildo llamado también cabildo del millón por haber congregado a más de un millón de personas en cabildos abiertos simultáneos llevados a cabo en los Departamentos de Beni, Pando Santa Cruz y Tarija, el 15 de diciembre de 2006, previendo que la Asamblea Constituyente incumpla el mandato del referéndum por las autonomías del 2 de julio de 2006, resolvieron tomar los recaudos necesarios para hacer respetar la voluntad soberana expresada en las urnas de dichos Departamentos.

El 2007, se reaviva el viejo conflicto por la capitalia. En Sucre se inicia una campaña para que la Asamblea Constituyente apruebe el traslado de la sede de gobierno a esa ciudad. La Paz, para evitar una confrontación, optó por convocar a un cabildo popular para ratificar su condición de sede de gobierno conseguida en 1899 tras la guerra federal, que enfrentó a pobladores de La Paz y Sucre en pleno altiplano.

El 20 de julio de 2007, un cabildo de alrededor de dos millones de personas reunidas en las ciudades de La Paz y El Alto, salió a las calles exigiendo a la Asamblea Constituyente que

La Paz siga siendo la sede de gobierno de Bolivia, y la unidad del país de nueve millones de habitantes.

5.5 El rostro indígena del “Cambio”

Otro de los hechos histórico-sociales que originaron el último proceso constituyente fue el total desconocimiento y marginamiento de los pueblos indígenas quienes no fueron tomados en cuenta en la formación de nuestro país. Bolivia es un país con mayoría indígena, y está conformado por varios pueblos indígenas y nacionalidades originarias.

Desde la fundación de la república hasta la revolución nacional, las políticas indígenas en gran parte se han restringido al ámbito agrario, ya reconociendo o desconociendo la tenencia de la tierra en manos de los campesinos, aprobando, eliminando o modificando el régimen servidumbral⁶¹.

La reforma constitucional de 1938, introdujo la función social de la propiedad privada y en el art. 165, el reconocimiento de la existencia de las comunidades indígenas. El 21 de julio de 1952, se otorgó la ciudadanía a todos los indígenas analfabetos y se estableció el voto universal para todos los mayores de 21 años.

El 2 de agosto de 1953, se promulgó el decreto ley de reforma agraria, que permitió transitar de una estructura agraria feudal dominante a otra en la que coexisten la empresa capitalista y las unidades campesinas, además de resabios feudales especialmente en el oriente. Como resultado global de la aplicación de la reforma agraria en el país se constituyó una estructura agraria polarizada entre el latifundio dominante en el oriente y el minifundio extendido en el occidente.

⁶¹ Destacamos en este periodo el decreto impulsado por el ministro Daniel Sánchez Bustamante declarando la educación indígena como una de las prioridades nacionales.

En 1990 tiene lugar la primera marcha indígena, denominada "*Marcha por el Territorio y la Dignidad*", comenzó por iniciativa del pueblo Mojeño en Trinidad y llegó a La Paz. La Marcha indígena del Oriente mostró a todo el país que no sólo existen aymaras y quechuas, que no se debe hablar de los habitantes del campo como campesinos sino también como pueblos originarios y nacionalidades.

El logro de esa marcha fue la aprobación de un Decreto Supremo que reconoció la existencia de los primeros territorios indígenas y el reconocimiento nacional e internacional de la existencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas⁶². En 1994 se reforma la Constitución. Se reconoce el carácter multiétnico y pluricultural y el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus recursos y su forma de vida, lengua, organización y cultura.

La segunda marcha indígena, en 1996, fue la "*Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas*". Fue una caminata indígena-campesina de todos los pueblos miembros de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), comenzó en Samaipata y tuvo dos logros: la Promulgación de la Ley INRA y el reconocimiento de 33 TCOs.

La tercera marcha indígena del año 2000, denominada "*Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales*" que protagonizada por la CPESC (coordinadora de pueblos étnicos de Santa Cruz), el pueblo mojeño del Beni y otros pueblos de la Amazonía, comenzó en Montero, Santa Cruz, y tuvo como resultado inmediato la modificación de la Ley INRA y un Decreto que reconocía oficialmente las lenguas de los pueblos indígenas de las tierras bajas.

⁶² Esta movilización conquista el derecho a la tierra y plantea la discusión de una reivindicación que ya venía madurando entre los quechuas y aymaras, la demanda por el territorio. No es suficiente la dotación de tierras que sólo comprenden 30 cm de profundidad. Se exige el reconocimiento de todo lo que se encuentra en el suelo que habitan desde siglos.

En mayo de 2002, la cuarta marcha indígena, denominada "*Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales*". Fue una kilométrica caminata en la que se combinaron los movimientos campesino e indígena con más de 50 organizaciones sociales. Se extendió desde Santa Cruz hasta La Paz.

La culminación de esta marcha fue un convenio con el gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria que comprometieron la viabilidad de la Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo de reforma a la Constitución Política del Estado así como el archivo definitivo de la "*Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible*".

En octubre y noviembre de 2006 los indígenas marcharon de Santa Cruz a La Paz y obligaron al Parlamento a aprobar la Ley de Reversión Comunitaria de la Reforma Agraria.

La República al representar sólo a una reducida parte de la sociedad política, en un centralismo asfixiante, posibilitó que aquellas partes no representadas, iniciasen un proceso dirigido a la construcción de un nuevo Estado, cuyas directrices se encuentran plasmadas en la nueva Constitución Política del Estado.

CAPITULO VI

LA ENCUESTA

6.1. La demanda social pre y post constituyente

Las movilizaciones y protestas que terminaron con el gobierno de Sánchez de Lozada, mostraron una profunda crisis de la institucionalidad democrática, así como las profundas desigualdades económicas, sociales y políticas del país.

Estas desigualdades sumadas a la escasa participación de la gran mayoría de la población en las decisiones políticas, mostraron las grandes diferencias de nuestra democracia y dieron inicio a un proceso de transformaciones del Estado en procura de lograr “una democracia que abarque las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales, en que se desenvuelve el hombre en sociedad”⁶³.

En el presente capítulo se analizará la percepción que tiene parte de los bolivianos sobre la democracia, después de iniciado el proceso de transformación en el país. Al efecto, se realizó una encuesta considerando los siguientes temas referenciales:

- Participación Ciudadana
- Participación en protestas y manifestaciones
- Participación electoral
- Participación en los gobiernos locales
- Apoyo al gobierno
- El derecho a disentir
- Apoyo a la democracia

⁶³ Burbano Jativa Anacelida, Más Autonomía, editorial Abya Yala, Quito – Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, 2001.

- Percepción sobre la economía
- Apoyo a las autoridades

6.2 La muestra

La encuesta se realizó durante los meses de julio agosto y septiembre de 2010 y fue realizada en las ciudades del eje central del país (La Paz, el Alto, Cochabamba y Santa cruz).

Se encuestó a 1.000 personas comprendidas en el siguiente rango de edades (de 18-29: 40%, de 30-49: 40%, y mayores de 50, 20%); se tomó en cuenta también, a uno y otro sexo (mujeres 50% y varones 50%).

6.3 El Cuestionario

El cuestionario, que se encuentra anexo al presente trabajo, indagó sobre los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Cómo califica la situación económica del país?
2. ¿Cómo califica su situación económica?
3. Cree usted que el país atraviesa por un proceso de crisis económica?
4. ¿Usted ha participado en este año en actividades de Junta de Vecinos, Grupos de mujeres Reuniones en la Alcaldía, u otro?
5. ¿Confía en el Gobierno Municipal?
6. ¿Confía en el Gobierno Plurinacional?
7. ¿Usted ha participado en protestas públicas?
8. ¿Participo de manera voluntaria?
9. ¿Confía en el proceso electoral?
10. ¿Ha votado en las últimas elecciones?
11. ¿Le interesa la política?

12. ¿Cree usted que las autonomías departamentales serán positivas para el país?
13. ¿Estas personas tiene derecho a participar en manifestaciones públicas?
14. ¿Tienen derecho a postularse en cargos públicos?
15. ¿Tienen derecho a hablar en los medios de comunicación para dar a conocer su posición?
16. ¿Considera a la democracia como una buena forma de gobierno?
17. ¿Está satisfecho (a) con la democracia en nuestro país?

6.4 Resultados

Los resultados de la encuesta fueron los siguientes:

- Participación ciudadana.

La medición de la intensidad de participación en organizaciones cívicas y políticas proporciona una idea clara de la voluntad de los ciudadanos de involucrarse en la mejora de la atención de los problemas de su comunidad.

La encuesta muestra que las organizaciones con mayor nivel de participación en la actividad cívica y política son los comités o juntas de vecinos o de las comunidades que intentan dar solución a problemas cotidianos que afectan la calidad de vida de su comunidad o barrio.

- Participación en protestas y manifestaciones

La protesta es un mecanismo de participación convencional en el sistema político de un país.

El 11% de los encuestados ha participado en protestas o manifestaciones públicas, sin embargo, el 20% de los mismos reportó haberlo hecho por algún tipo de presión de los líderes de organizaciones sociales.

Lo ideal en un sistema democrático, es que la participación sea voluntaria y motivada por un interés propio.

- **Participación electoral**

Los datos de la muestra establecen que el 85% de los encuestados participó como elector, en las últimas elecciones.

Hay que tomar en cuenta que el voto en Bolivia, es determinado como obligatorio por ley y su incumplimiento es punible de sanciones.

Conforme lo señalado anteriormente, lo ideal en democracia, es que la participación sea voluntaria y con sincero interés.

Aproximadamente el 38% de los encuestados indica tener algún interés en la política, mientras la mayoría de la población en realidad no reporta un gran nivel de interés por los asuntos políticos. El 57% de los encuestados confía en los procesos electorales.

Los datos presentados nos indican que existe un genuino interés por parte de los ciudadanos en participar en diferentes áreas, niveles y tipos de organizaciones cívicas y políticas.

- **Participación en los gobiernos locales**

Quizá el parámetro más básico del análisis del gobierno local es el nivel de participación ciudadana ya sea en las reuniones o sesiones municipales, en los trámites realizados en las oficinas ediles, presentando solicitudes ante los concejales o llevando quejas al comité de vigilancia municipal, y la satisfacción de la población con las respuestas recibidas.

Un 11% de los encuestados ha participado en alguna reunión del gobierno municipal en el año previo a la encuesta y de ese porcentaje, el 44% reporta haber solucionado satisfactoriamente el asunto que se trataba de resolver.

Un 55% de los encuestados confía en los gobiernos municipales, este resultado de la encuesta nos muestra una breve vinculación entre los gobiernos locales, la sociedad civil y la democracia.

Según datos de Encuestas & Estudios, existe mayor participación en las áreas rurales que en las ciudades, debido a la carencia de servicios básicos, servicios de salud y educación, caminos y otras necesidades que en las ciudades se dan por sentados mientras que en las áreas rurales tienen que solicitarlo, así el gobierno local pasa a ser un medio de lucha para lograr sus conquistas.⁶⁴

La reciente Ley Marco de Autonomías y Descentralización es un instrumento clave para proveer a los ciudadanos de fuertes incentivos para participar en sus organizaciones y gobiernos locales, el derecho administrativo debe encontrar maneras de capitalizar estas importantes reformas de modo que pueda fortalecerse la democracia en Bolivia.

⁶⁴ Así piensan los bolivianos. Encuestas & Estudios. La Paz 1999

- **Apoyo al Gobierno Plurinacional**

El 54% de los encuestados confía en el Gobierno Plurinacional. Según este resultado existe una fuerte relación entre los ciudadanos y el actual gobierno.

- **El derecho a disentir**

El respeto a las minorías, un valor central de los sistemas democráticos y se constituye además en una suerte de freno a la posibilidad de abuso de poder por parte de las mayorías y de las autoridades de gobierno.

Los resultados señalan que el 50% aprueba el derecho de las minorías de participar en manifestaciones pacíficas. El 44% respeta los derechos de las minorías políticas a postularse para cargos públicos y el 43% respeta el derecho a ejercer su libertad de expresión en los medios de comunicación.

Los derechos de manifestarse, de postularse a cargos públicos y de libertad de expresión están reconocidos ampliamente en nuestra Constitución, sin embargo, parece ser que en la actual coyuntura la adscripción a posiciones e ideas políticas puede tener mayor prioridad o incluso puede llegar a denegar el carácter fundamental de estos derechos.

- **Apoyo a la democracia**

El 70% de los encuestados, respalda a la democracia como forma de gobierno deseable, independientemente del accionar del gobierno.

Un 60% expresa su satisfacción con la democracia, este resultado complementa el sólido apoyo por la democracia como forma de gobierno a pesar de sus problemas.

- **Percepción sobre la economía**

La percepción de los ciudadanos acerca de la situación de la economía boliviana es un factor que ha influido permanentemente en el grado de satisfacción con la democracia.

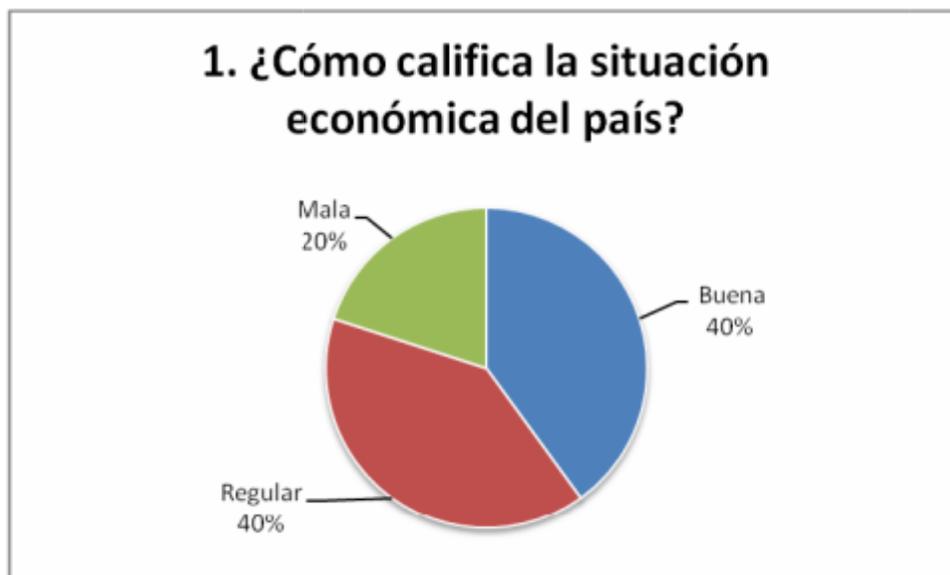
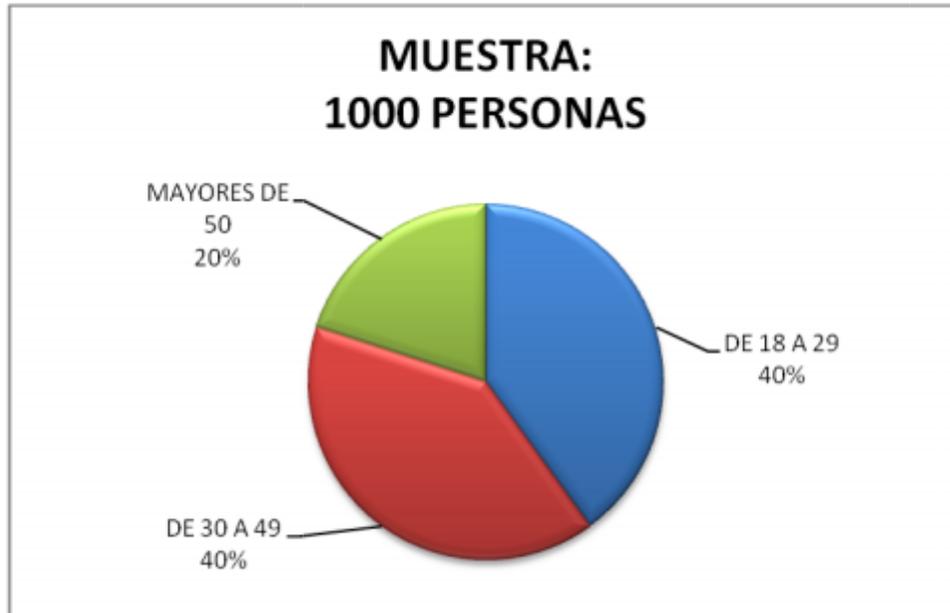
Los ciudadanos son más partidarios de la democracia cuando perciben que su gobierno maneja bien la economía.

El 45% de los encuestados tiene una percepción negativa de la economía del Estado, el 25% la ve regular, y un 20% la califica de buena, el 10% no opino.

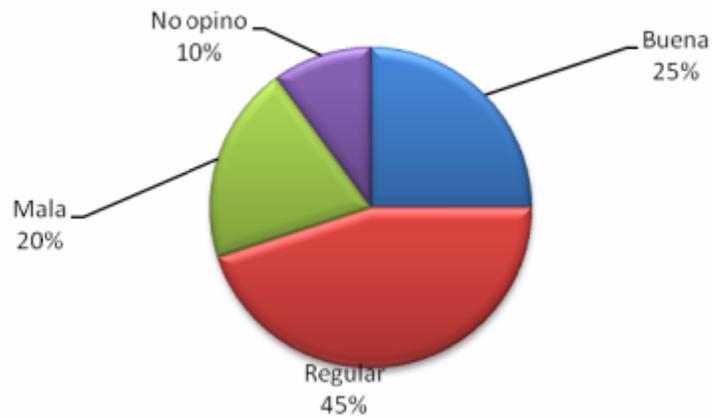
- **Apoyo a las Autonomías**

Existe una percepción bastante positiva del régimen autonómico, teniendo en cuenta que el mismo se encuentra en proceso de implementación.

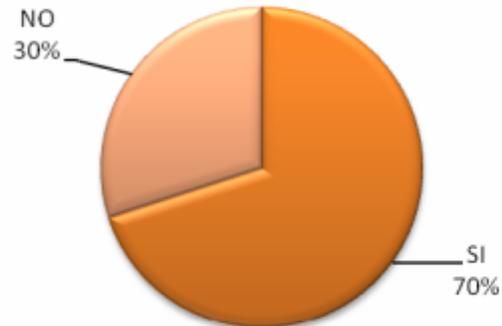
Un 57% de los encuestados creen que las autonomías traerán mayores beneficios al país.



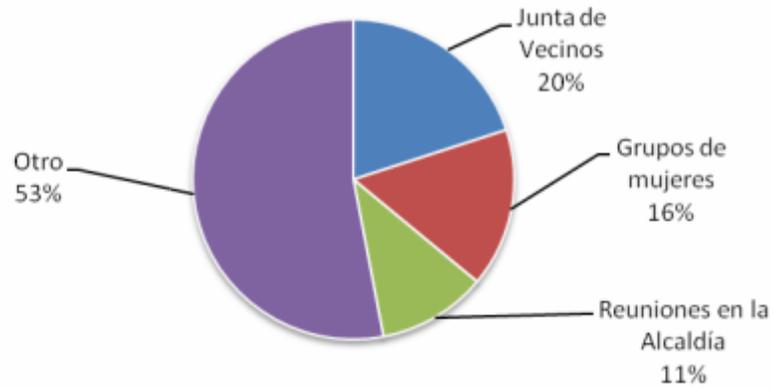
2. ¿Cómo califica su situación económica?



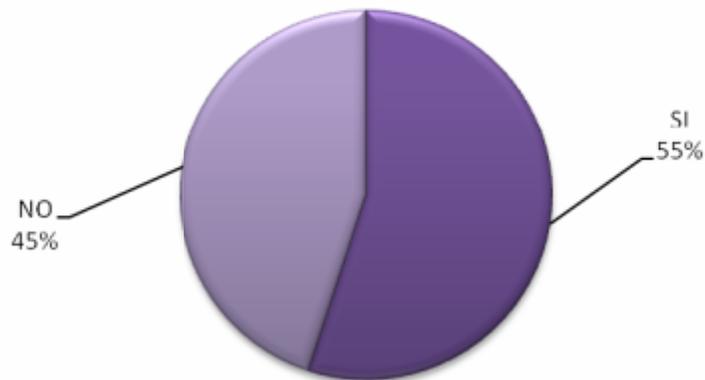
3. Cree usted que el país atraviesa por un proceso de crisis económica?



4. Usted ha participado en este año en actividades de:



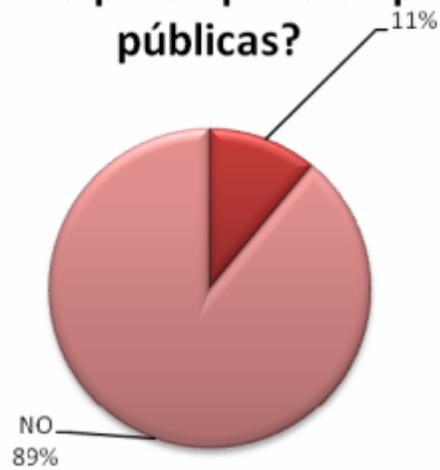
5. ¿Confía en el Gobierno Municipal?



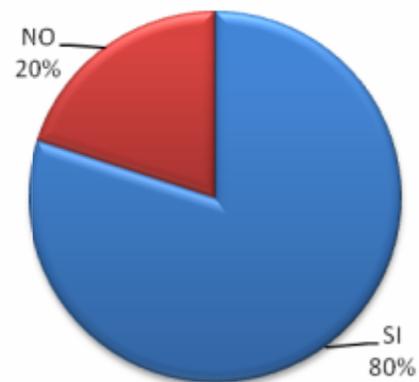
6. ¿Confía en el Gobierno Plurinacional?



7. ¿Usted ha participado en protestas públicas?



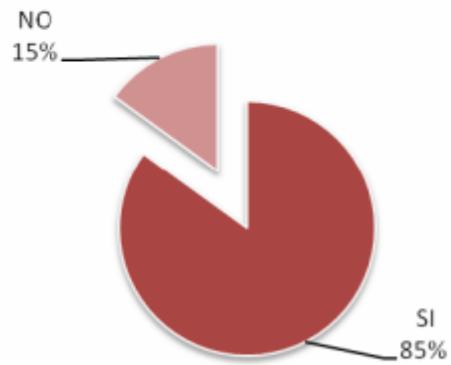
8. ¿Participo de manera voluntaria?



9. ¿Confía en el proceso electoral?



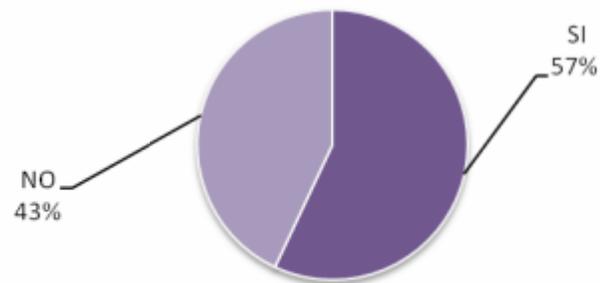
10. ¿Ha votado en las últimas elecciones?



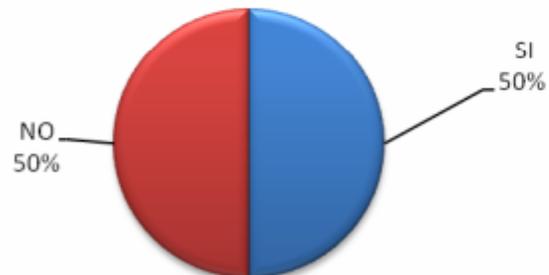
11. ¿Le interesa la política?



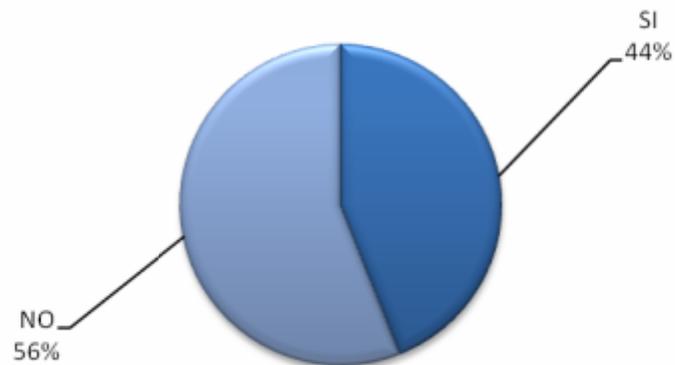
12. ¿Cree usted que las autonomías departamentales serán positivas para el país?



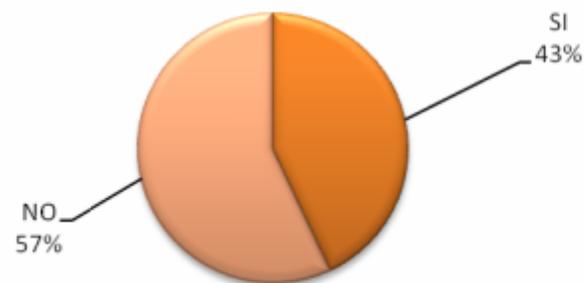
13. ¿Estas personas tiene derecho a participar en manifestaciones públicas?



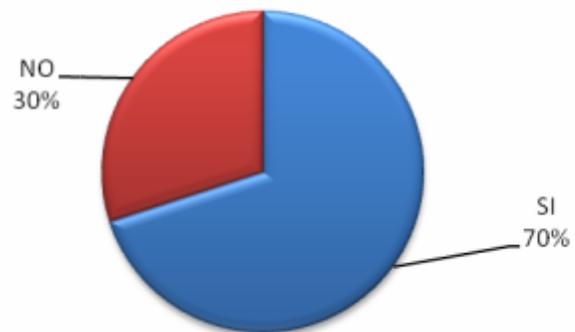
14. ¿Tienen derecho a postularse en cargos públicos?



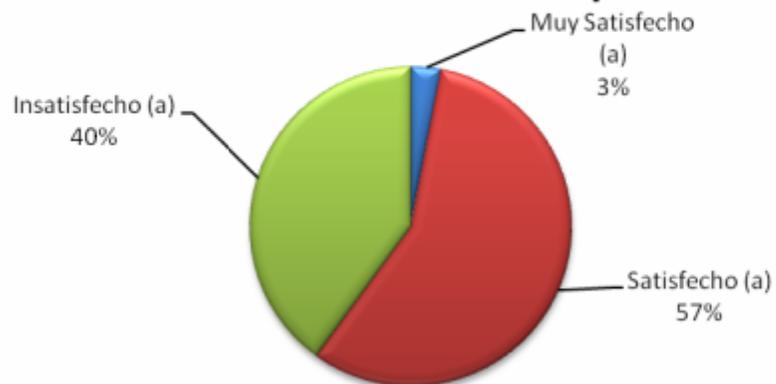
15. ¿Tienen derecho a hablar en los medios de comunicación para dar a conocer su posición?



16. ¿Considera a la democracia como una buena forma de gobierno?



17. ¿Está satisfecho (a) con la democracia en nuestro país?



CAPITULO VII

COMENTARIO Y ANALISIS SOBRE

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN DEMOCRACIA

El derecho administrativo es ante todo un derecho estatal⁶⁵, es decir, un derecho del Estado en el sentido de que además de emanar de éste, está destinado a regular una parte esencial de su organización y actividad; particularmente la Administración Pública, (su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa, y las relaciones jurídicas entre las personas jurídicas estatales y los administrados), siendo su objeto normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos, situados por encima de los intereses particulares.

Siendo un derecho que regula al Estado, el derecho administrativo se presenta siempre como un derecho dinámico, en constante evolución, como consecuencia directa de los cambios que se operan en el ámbito social y político de cada sociedad; los cuales, como lo ha dicho Alejandro Nieto, “*se expresan en un determinado derecho pues las transformaciones sociales arrastran inevitablemente una alteración de la superestructura jurídica*”⁶⁶.

Así, el derecho administrativo, además de ser un derecho del Estado, regulador tanto de sus fines y cometidos, como de los poderes y prerrogativas que tiene que tener para poder hacer prevalecer los intereses generales y colectivos frente a los intereses individuales, es también un derecho regulador del ejercicio de los derechos y garantías de los administrados.

⁶⁵ ANDRE DEMICHEL, *Le droit administratif. Essai de réflexion théorique*, París, 1978, p. 14.

⁶⁶ ALEJANDRO NIETO “La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo”, *Revista de Administración Pública*, n.º 76, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1975; también en *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Madrid, 1983, pp. 880 y 881.

Por ello, también, es un derecho regulador del necesario equilibrio que debe existir entre los intereses públicos, colectivos o generales que debe proteger y garantizar, y los intereses individuales y privados que también debe garantizar⁶⁷.

En ese sentido, es la democracia como régimen político, la que precisamente permite configurar al derecho administrativo como ese punto de equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de los administrados. Aunque esto no siempre ha sido así en toda la historia del derecho administrativo.

Al surgir de las secuelas de la Revolución Francesa en el siglo XIX, el derecho administrativo comenzó a ser un derecho de una naciente forma de Estado, del Estado de derecho, y así se fue consolidando progresivamente en un persistente proceso de lucha por controlar el poder y contra las inmunidades del poder, a los efectos de garantizar los derechos de los administrados.

El equilibrio entre el poder y el ciudadano se comenzó realmente a consolidar años después, en el Siglo XX, luego de la segunda guerra mundial, cuando el derecho administrativo comenzó a ser un derecho de otra forma de Estado de derecho, del Estado democrático de derecho.

Con ello se consolidó la concepción del derecho administrativo de las sociedades democráticas como el instrumento por excelencia para, garantizar la eficiencia de la acción administrativa y la prevalencia de los intereses generales y colectivos, además de garantizar la protección del administrado frente a la Administración; de manera que se evite el inmovilismo y la tiranía.

⁶⁷ Una sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela nos clarifica este aspecto: El derecho administrativo se presenta dentro de un Estado social de derecho como el punto de equilibrio entre el poder (entendido éste como el conjunto de atribuciones y potestades que tienen las instituciones y autoridades públicas, dentro del marco de la legalidad), y la libertad (entendida ésta como los derechos y garantías que tiene el ciudadano para convivir en paz, justicia y democracia). En este orden de ideas el derecho administrativo es ante y por sobre todo un derecho democrático y de la democracia, y su manifestación está íntimamente vinculada a la voluntad general (soberanía) de la cual emana. “Sentencia 1028 del 9 de mayo de 2000 en Revista de Derecho Público, n.º 82, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, p. 214”

Para el logro del equilibrio, no sólo se requiere que el Estado esté configurado como un Estado de derecho sino como un Estado democrático, que es en el cual el control del ejercicio del poder es posible y efectivo.

Sin democracia y sin dicho control ciudadano, el derecho administrativo no pasaría de ser un derecho más del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública, el cual incluso podría estar montado sobre un desequilibrio o desbalance, donde las prerrogativas y poderes de la Administración pudieran predominar en el contenido de su regulación.

Por ello, el derecho administrativo no es ni puede ser lo mismo en un Estado autoritario, que en un Estado democrático.

En el primero, lejos de un equilibrio entre los poderes de la Administración y los derechos de los particulares, lo que existe es más bien un marcado desequilibrio a favor del régimen de la Administración, con pocas posibilidades de garantía de los derechos de los particulares frente a su actividad.

En cambio, el equilibrio antes mencionado sólo tiene posibilidad de pleno desarrollo en Estados con regímenes democráticos, donde la supremacía constitucional esté asegurada, la separación y distribución del Poder sea el principio fundamental de la organización del Estado, donde el ejercicio del Poder Público pueda ser efectivamente controlado, y donde los derechos de los ciudadanos puedan ser garantizados por un Poder Judicial independiente. Nada de ello se encuentra en los Estados con regímenes autoritarios.

En todo caso, ha sido precisamente por el desarrollo y consolidación de la democracia que el derecho administrativo contemporáneo ha sido desarrollado en las últimas décadas, lo que ha dado origen, por ejemplo, a las regulaciones contenidas en las leyes de procedimiento administrativo, las cuales además de regular y formalizar la actividad administrativa, establecen principios generales de la Administración, además de enunciar

algunas garantías y derechos ciudadanos. Esas leyes se han dictado no sólo en interés de la Administración y del interés general que gestiona, sino además, en interés de los administrados.

Estos mismos principios fueron los que orientaron, por ejemplo, la regulación del procedimiento administrativo a través de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo en nuestro país⁶⁸.

Cuando se habla del equilibrio entre las prerrogativas de la Administración y los derechos de los administrados, hablo de los derechos individuales y más específicamente los concernientes al debido proceso administrativo que son los que más relación tienen con el régimen del procedimiento.

Es por ello, que la ley de procedimiento administrativo busca regular el derecho de los ciudadanos a igual trato por parte de la Administración, sin discriminación ni favoritismos a favor de algunos administrados, el derecho a la defensa, el derecho a ser notificado, el derecho a ser oído, el derecho a aportar pruebas, el derecho a recurrir, en fin, todo un conjunto de derechos que garantice un debido procedimiento administrativo⁶⁹.

Con el desarrollo de la democracia, se ha comenzado a marcar con mayor fuerza la relación entre administración y administrados, profundizándose la participación política del ciudadano como un derecho mucho más completo que el simple ejercicio del derecho a

⁶⁸

ARTÍCULO 1°.- (OBJETO DE LA LEY). La presente Ley tiene por objeto:

- a) Establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público;
- b) Hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública;
- c) Regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados; y,
- d) Regular procedimientos especiales

ARTÍCULO 4°.- (PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA). La

actividad administrativa se regirá por los siguientes principios:

- a) Principio fundamental: El desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad;

⁶⁹ Allan R. Brewer-Carías, Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina, Editorial Legis, Bogotá, 2003, pp. 261.

voto para elegir representantes; a tal efecto se han incorporado en el último tiempo mecanismos de democracia directa como ser los referendos, llegándose a constitucionalizar.

En la búsqueda de un avance del equilibrio entre los poderes y prerrogativas de la actividad de la Administración y los derechos y garantías de los administrados, más allá de los clásicos derechos reconocidos en el Estado constitucional democrático de derecho, como son los derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales, en el mundo contemporáneo se ha comenzado a perfilar otro conjunto de derechos que derivan de la propia concepción de dicho Estado democrático de derecho, como por ejemplo, el derecho ciudadano a la a la propia democracia, lo que ha implicado que los derechos políticos han dejado de estar reducidos a lo que la Constitución señalaba, como lo eran los clásicos derecho al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos y, más recientemente, el derecho a la participación política.

En la actual Constitución Política del Estado se ratifican implícitamente el desarrollo de otros derechos políticos derivados del régimen democrático; por ejemplo, el derecho ciudadano a la democracia en sí misma, es decir, a un régimen político en el cual se garanticen sus elementos esenciales tal como:

1. El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;
2. El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho;
3. La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo;
4. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas y
5. La separación e independencia de los poderes públicos (art. 3).

Este derecho a la democracia, sólo puede configurarse en Estados democráticos de derecho, siendo inconcebible en los Estados con regímenes autoritarios donde precisamente esos elementos esenciales no pueden ser garantizados por la ausencia de controles al ejercicio del poder.

Montesquieu, afirmaba: *“Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder, tiende a abusar de él; y lo hace, hasta que encuentra límites”* de lo que dedujo su famoso postulado de que *“para que no se pueda abusar del poder es necesario que por la disposición de las cosas, el poder limite al poder”*⁷⁰.

De esta apreciación física fue que se derivó, precisamente, el principio de la separación de poderes que todas las Constituciones que se formularon después de las revoluciones norteamericana y francesa del siglo XIX recogieron expresamente, dando origen, entre otros, al Derecho Administrativo.

Dicho principio no sólo se convirtió en uno de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno, sino además, luego, de la propia democracia como régimen político y como derecho ciudadano para asegurar que quienes sean electos para gobernar y ejercer el poder estatal en representación del pueblo, no abusen del mismo.

Por ello, desde la misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se estableció, que toda sociedad en la cual no esté determinada la separación de los poderes, carece de Constitución (art. 16).

En definitiva, sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad, pluralismo político, efectiva participación democrática en la gestión de los asuntos públicos, transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, y rendición de cuentas por parte de los gobernantes; se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; solo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que esta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia y es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos.

⁷⁰ El espíritu de las Leyes. Ed G. Tunc. Paris 1949, Vol. I, Libro XI, Cap. IV, pp.162-163.

En síntesis, sólo cuando existe un sistema de control efectivo del poder es que puede haber democracia, y sólo en esta es que los ciudadanos pueden encontrar asegurados sus derechos debidamente equilibrados con los poderes Públicos.

Por ello es que en la actual realidad Boliviana, la democracia no sólo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes elegidos, sino además y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, y no sólo por parte del Poder mismo, conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente considerados. Al efecto en Bolivia se incorporó al control social como mecanismo para poder controlar este poder.

Para perfeccionar la democracia no debe existir el centralismo de Estado y se debe distribuir el Poder Político en el territorio; el desarrollo pleno de la democracia sólo puede considerarse en las democracias a nivel local, en unidades territoriales políticas y autonomías descentralizadas donde se practique el autogobierno mediante representantes electos en forma directa, universal y secreta.

La historia y práctica política enseña que nunca ha habido autoritarismos descentralizados, y menos autoritarismos que hayan podido permitir el ejercicio efectivo del derecho a la participación política. La centralización política del poder es de la esencia de los autoritarismos, es contraria a la democracia, ya que impide toda posibilidad de participación, y es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos, incluso así hayan sido electos.

Para que la democracia sea inclusiva y participativa tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de una comunidad política que tenga autonomía; por ejemplo, en los gobiernos municipales se ve una democracia mucho más desarrollada con la participación de juntas vecinales en la toma de decisiones, esto debido a que la autonomía fue desarrollada hace ya más de cincuenta años.

Finalmente, debe considerarse que para el desarrollo pleno de la democracia debe existir un Poder Judicial independiente; se trata de darle plena efectividad al principio de separación de poderes, porque sin este, no puede hablarse de Estado de Derecho, ni de la posibilidad del control judicial del poder, ni de derecho a la democracia, y sin ello, no se puede concebir el equilibrio que el derecho administrativo debe asegurar entre los poderes del Estado y los derechos ciudadanos⁷¹.

⁷¹ *Allan R. Brewer-Carías*

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Conclusiones

- Se ha realizado el Análisis de la Nueva Constitución Política del Estado, y se ha identificado la incorporación de un nuevo derecho político, el derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, el cual debiera permitir la participación de todo habitante del territorio nacional, en el Control Social.
- El Derecho Administrativo es un derecho actual, cuyo desarrollo es posible únicamente en un Estado Democrático de Derecho; por ello, es necesario realizar el estudio conjunto de los conceptos Democracia, Derecho Administrativo y Autonomía, con la finalidad de vincularlos activamente y propiciar el avance normativo en el Nuevo Estado Plurinacional.
- Se ha demostrado que en la Historia de Bolivia, el Derecho Administrativo en Dictadura no ha tenido una evolución, pues en sí misma, la entonces administración pública, dependía del gobierno dictatorial de turno, restringiéndose los derechos de la población.
- La percepción de la población, con relación al proceso de “Cambio” vivido es aceptable, sin embargo se denota la necesidad de incorporar mecanismos óptimos para la aplicación de los nuevos derechos ya que no toda la población se siente escuchada ni representada acertadamente.

- Con la Promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado, se ha llegado a profundizar el sistema democrático en Bolivia.

- Consecuentemente, en el Marco de la Nueva Constitución Política del Estado, la cual plantea el Sistema Autonómico como forma de Administrar el Estado y de esta manera resolver las demandas sociales, y sobre la base del Estado Social, Democrático y de Derecho, es posible una mayor participación ciudadana que posibilite el desarrollo del Derecho Administrativo, pero con dos condicionantes claras:
 1. Preservación del sistema Democrático
 2. Respeto a los derechos sociales y políticos adquiridos

8.2 Recomendación

No obstante la profundización democrática vivida en el último tiempo, el desarrollo del Derecho Administrativo a la fecha ha quedado estancada; ¿será que el proceso democrático en todos los Niveles de Administración, se sigue desarrollando de manera óptima?.

En todo caso, se recomienda la actualización y seguimiento periódico al presente trabajo, a través de nuevas investigaciones, con la finalidad de seguir al mayor detalle posible la actual coyuntura que atraviesa el Estado Plurinacional de Bolivia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Brewer, Allan R. Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina. Editorial Legis, Bogotá, 2003.
2. Arandia Ledezma, Iván Carlos. Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia, 2002.
3. Encuestas & Estudios. Así Piensan los Bolivianos. La Paz, 1999.
4. Bóhrt Irahola, Carlos. La Descentralización del Estado Boliviano, 2ª Edición. Editorial Garza Azul, 2004.
5. Bóhrt Irahola, Carlos. Reingeniería Constitucional en Bolivia, 2ª Edición. Editorial Garza Azul, 2004.
6. Brockmann Quiroga, Ericka. Estructura y organización Territorial del Estado en el Proyecto de constitución.
7. Burbano Jativa, Anacelida. Más Autonomía. Editorial Abya Yala. Quito – Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
8. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II. Editorial Heliasta, 1979.
9. Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, 2009.
10. Constitución del Estado Español, aprobada en fecha 31 de octubre de 1978.
11. Constitución Colombiana, aprobada en fecha 6 de julio de 1991.

12. Fernández, Lindo. Administración pública para el Desarrollo. Editorial G.H., 1989.
13. FAM Bolivia. Gobiernos Municipales Autónomos, Democráticos y Transparentes. 2007.
14. Gamboa Rocabado, Franco. Dilemas y Conflictos sobre la Constitución en Bolivia – Historia Política del la Asamblea Constituyente. Konrad Adenauer Stiftung. La Paz, 2009.
15. Girona Cabrera, Eusebio. Teoría del Estado. Quinta Edición, 1997.
16. Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, www.iwgia.org.
17. Kant, Emmanuel. Fundamentación de la Metafísica de las costumbres. Crítica de la Razón Práctica. La Paz Perpetua. Porrúa. Mexico, 1996.
18. Riascos Gómez, Libardo, Colombia: ¿Un Estado Autonomico? ¿Autonomía Universitaria?, 2004, Lriascos@alumml.edu.co
19. Maquiavelo, Nicolas. El príncipe. E.M. Madrid. 1974.
20. Ministerio de Autonomía, Bolivia Autónoma, Número 9, Año 2, Marzo de 2010.
21. Mitchell A. Seligson Cultura Política de la Democracia en Bolivia 2010. LAPOP. 2010
22. Ossio Bustillos, Teresa. Introducción al Derecho Administrativo y a la Administración pública en Bolivia. Azul Editores 2008.

23. PNUD, BID, Corte Nacional Electoral. Democracia y Cultura Política en Bolivia. PRONAGOB. La Paz, 2001.
24. Periódico Página Siete, No. 17, 10 de mayo de 2010.
25. Roca José Luis, Fisonomía del Regionalismo Boliviano. La otra cara de la historia. Santa Cruz, Ed. El País. 2007.
26. Romero Bonifaz, Carlos. El Proceso Constituyente Boliviano, Editorial el País, 2005.
27. San Miguel, Erick. Legislación Administrativa en Bolivia. Azul Editores, 2004.
28. Urenda Díaz Juan Carlos. Autonomías Departamentales. Edit. El País. Bolivia 2003.
29. Urcullo Cossio Luis Gonzalo, 2004. Notas Técnicas sobre la Regulación. La Paz: UDAPE, Pág. 3
30. Urioste, Miguel, Descentralización Municipal y Participación popular, Fundación Tierra, abril 2001.