

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL EN BOLIVIA

Procuraremos en esta oportunidad, dar un panorama general sobre la descentralización administrativa territorial en Bolivia.

MUNICIPALIDADES

La literatura jurídica boliviana, sostenida por algunos administrativistas y constitucionalistas, citan a las Municipalidades como ejemplo típico de Descentralización Territorial, y lo hacen basados en la existencia de un territorio asignado, en el cual la Municipalidad desenvuelve su accionar. Cabe destacar que no se equivocan cuando exteriorizan dicho concepto, sin embargo consideramos importante profundizar el tema, sobre esta “supuesta” descentralización territorial en Bolivia.

Se los llama también entes autárquicos porque tienen una personalidad, un patrimonio propio y un fin público específico que cumplir, pero no podemos olvidar que las autarquías siempre dependen en su creación de una voluntad del Estado y no están ligada a éste, por un vínculo jerárquico sino por un control administrativo.

Pero nosotros sostenemos más que todo esto, expresamos que los Municipios en Bolivia son entes autónomos y que como tales tienen otro régimen, más amplio y con mayor trascendencia en lo administrativo y político, que las autarquías y los entes descentralizados territorialmente.

Por ejemplo, ni nuestra Constitución Política del Estado (CPE), ni la Ley de Municipalidades denominan a esta institución como una Descentralización Territorial del Gobierno Central, ni como una autarquía territorial. Reza la vigente Constitución de 1995, que es la que analizaremos, en igual texto que inmediatas anteriores modificadas, que “El gobierno y la administración de los Municipios están a cargo de Gobiernos Municipales Autónomos y de igual jerarquía...”, con potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial.

Por ello manifestamos que a los Gobiernos Municipales en Bolivia no se los puede considerar solamente como entes Descentralizados Territorialmente. Descentralizar significa retirar del centro un objeto (poder) en este caso, para distribuirlo en la periferia. Entonces para que exista Descentralización Territorial de los Municipios en Bolivia, el Gobierno Central tendría que haber sido titular de esas potestades

Municipales y con ese mérito o titularidad, desapoderarse del mismo y distribuirlo en el territorio, hecho que no sucedió en nuestro país.

Una cosa fue la concepción unitaria en 1825, de los que formaron la República y otra distinta la historia de las comunidades que habían impuesto y trazado un ordenamiento jurídico para responder, preservar y proyectar sus quehaceres de vecindad.

Cuando se conforma la República, se les dio a las nuevas autoridades todas los poderes políticos para constituirlos, pero no se les transfirió los poderes para que retengan la autoridad de aquéllas organizaciones vecinales, que irrumpieron también en el proceso del cambio político y que más tarde, al nacer la república aparecían como entes Municipales. Y es en mérito a ello que en la primera CPE no se menciona en nada la institución Municipal; tácitamente se justifica la separación de las dos clases de gobierno, el de la Nación, de reciente creación, competencia propia del flamante Congreso independentista y otra cosa era el gobierno de los vecinos para sus asuntos locales.

Conformada la República la dirigencia política enamorada de esta nueva creatura, pone el centro de su atención en plasmarla, desarrollarla y proyectarla dejando a un lado, por no decir en el olvido a las instituciones Municipales.

Ahora bien, en nuestros 177 años de vida independiente, más han sido los años que hemos pasado con Gobiernos defacto, que los vividos con pleno funcionamiento de sus tres órganos principales. Fruto de esta anomalía, se produce el resquebrajamiento institucional en todos los órdenes de la vida, tanto pública como privada. No podía escapar en consecuencia, que los incipientes y apetecidos gobiernos Municipales, pasaran en las vías de hecho, a depender directamente del absolutismo del gobierno central.

De ahí en más, con el correr del tiempo se comenzó a denominarlos en la literatura jurídica como entes descentralizados territorialmente. Es decir, como si fuesen parte de un solo Gobierno con el Poder Central y que por una concesión graciosa del Centralismo se permitía que los Entes locales se administrasen en forma descentralizada del Gobierno Central, pero siempre bajo su supervisión en todas sus actividades. Así fue que en la práctica se insumió la autonomía y se transformó en una autarquía y desde entonces se los considera entes descentralizados territorialmente.

Hombres del Poder Ejecutivo que transitaron en nuestra historia y legisladores en los intervalos en que funcionó el Congreso de la Nación, encontraron una fórmula tácita conciliadora en el trato con las instituciones Municipales. En todo el Sistema normativo se les reconocerá el denominativo de Gobiernos Municipales autónomos, sin importar si se respetaba o no el contenido de dichos principios. Pues como en los

hechos no eran más que un apéndice del centralismo, no existía ni se presentaba el problema de la imputación de las competencias.

Y así fue que los principios autonómicos expresados en la Carta Magna del Estado, principios que le reconocían potestad normativa y organizativa a los Gobiernos Municipales, se vieron cercenados con otras normas alojadas en la propia Constitución y en Leyes especiales (como la vigente), que con el nombre de Ley de Municipalidades, atenta contra la autonomía y trata a las Municipalidades como entes simplemente descentralizados territorialmente y en muchas ocasiones como descentralizaciones burocráticas.

Esa es nuestra realidad, y esa es la tarea a la que tenemos que avocarnos en nuestro país para resolverla.

Si la CPE reconoce a estas instituciones como Gobiernos Municipales autónomos, no puede ser que en la misma Constitución, aparezca su tratamiento en un Título con el nombre de Régimen Municipal. Régimen significa el modo de gobernarse o de regirse en una cosa, es decir es trazarle el camino que tiene que recorrer el ente autónomo y el cómo tiene que recorrerlo. Y esto no condice en consecuencia, con el concepto autonómico que se le asigna.

Autonomía significa sin más preámbulo, gozar de la potestad de dictar su propia norma y regirse por ésta. Quien dice autonomía, dice potestad legislativa que presume un poder político. Por los antecedentes expuestos en Bolivia se degrada la autonomía Municipal, equiparándola a un ente autárquico que sólo tiene atribuciones para administrarse, pero rigiéndose por una norma que le viene de afuera, porque las autarquías no tienen potestad de dictar su norma constitutiva.

La autonomía Municipal nosotros la entendemos como el poder de dictarse su propia norma constitutiva, llamada en otras legislaciones como Municipios de Carta Convención, sin más limitante que no contrariar los principios republicanos y esto es lo fundamental, **no contrariar los principios republicanos**. En ese ámbito pueden legislar los Municipios, pero el Congreso de la Nación, confundiendo la autonomía con la descentralización territorial, sanciona una ley específica para Municipalidades como si éstas fueran entes autárquicos.

Y de ese error fundamental de origen y de esencia cultivado en el sistema unitario que ha regido en Bolivia desde su Independencia, nace la contradicción de nuestra CPE de proclamar a los Municipios como Gobiernos Municipales Autónomos y al mismo tiempo imponerles un régimen, sin consultar su voluntad. Continúa la confusión conceptual cuando incorpora en su texto normas de naturaleza reglamentaria que son privativas del ente autónomo para imponérselos a éstos, desconociendo los principios autonómicos.

Dualidad de conceptos en la CPE

Sintetizaremos la dualidad de nuestra CPE de tomar al Municipio como Gobierno Municipal autónomo y a la vez intervenir y reglamentar su régimen como si fuere una simple entidad descentralizada territorialmente. Veamos unos ejemplos de esta dicotomía.

1.- Facultades del Presidente de la República: Dentro de las atribuciones conferidas al Presidente de la República (Art. 96-9) la CPE le dispensa la de ***“velar por las resoluciones Municipales, especialmente las relativas a renta e impuesto y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes, siempre que la Municipalidad transgresora no cediese a los requerimientos del Ejecutivo”***

Esta facultad del Presidente de la República es un resabio del centralismo autoritario, para controlar desde el más alto sitio del poder político a los Municipios de todo el país, norma constitucional que viene de antaño y que se conserva incólume hasta nuestros días. No concebimos que la investidura del Presidente de la República, so pretexto de velar por las resoluciones Municipales, especialmente las de sustancia impositiva, tengan que ejercer una tuición sobre todas las Municipalidades del país. Disminuir la presencia presidencial para que su actividad se insuma en estos menesteres, es contrariar verdaderos principios constitucionales, cuando los Municipios, como tales y para velar por el régimen jurídico de estas ordenanzas, ejercen un control aceptable en cualquier ordenamiento jurídico como el control jerárquico que es amplio y comprende la legitimidad y el mérito, oportunidad y conveniencia y el control legislativo a través de su propio Órgano Deliberante.

2.- Facultades al Senado de la Nación.

Otro ejemplo de incongruencia es el control legislativo atribuido al Senado Nacional Art. 66 – 4 de la CPE, para que apruebe las Ordenanzas Municipales relativas a tasas y patentes. El Senado tiene su competencia de orden nacional que no condice con la artificialmente impuesta de preocuparse de una Ordenanza Municipal, pues los Gobiernos Municipales, en el tema referente a las tasas y patentes, tienen su órgano competente, con la misión específica para tales efectos, como lo es el Concejo Deliberante que por su inmediatez y conocimiento en la materia, es mucho más positivo que el legislativo nacional para estas atribuciones.

En este sentido, es la Ley de Municipalidades la que faculta aprobar estas Ordenanzas al Concejo Deliberante (Art. 12 inc. 10 LM) obligando a remitirlas al Senado Nacional para su respectiva consideración y aprobación. Esto constituye una muestra más del centralismo imponiendo incoherencias en el texto constitucional, con el pretexto de que puedan atentar contra las garantías constitucionales, siendo que la misma CPE. tiene para estos casos, el precepto específico (Art. 26 de la CPE.)

“Ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de la Constitución. Los perjudicados pueden interponer recursos ante el Tribunal Constitucional contra los impuestos ilegales. Los impuestos Municipales son obligatorios cuando en su creación han sido observados los requisitos constitucionales” con lo que queda garantizada la seguridad jurídica y deja en evidencia, que el atribuir al Senado de la Nación dicha facultad, es superfluo e innecesario.

Supresión de la potestad de crear sus impuestos.

En el afán de reducir la autonomías Municipales a simples descentralizaciones territoriales, fue modificado en 1995, el art. 201 de la CPE, negándole a los Municipios la facultad tradicional que tenían de crear impuestos. Hoy, sólo pueden establecer tasas y patentes. Anular la tradición secular en Bolivia, a favor de los Municipios de mantener el poder originario para crear impuestos es una recalitrante actitud centralista.

Recuperar la iniciativa en el ejercicio de sus competencias.

a) Es necesario implementar la creación de Tribunales de Falta.-

Como Gobiernos Autónomos, los Municipios en Bolivia no pueden actuar en segunda línea esperando la iniciativa del Gobierno Central para imprimir su rumbo, ya sea sustrayendo sus atribuciones o imputándole otras. Es ejerciendo su propia competencia que los Municipios deben consolidar y fortificar su autonomía. En este sentido deben implementar la creación de Tribunales de Faltas, independientes de sus otros órganos, para ejercer las funciones jurisdiccionales hoy ejercidas por el Alcalde Municipal y el Concejo Deliberante.

La facultad jurisdiccional de los Municipios no puede quedar, como es en el presente, a merced de los órganos administrativos y políticos del Gobierno Municipal como son el Alcalde y el Concejo Deliberante. Para ello es indispensable que los Gobiernos Municipales permitan la creación de tribunales con la función específica de conocer las contravenciones Municipales que no están incorporadas en el Código Penal y que son infracciones cometidas dentro del ámbito de las competencias Municipales

Lo dijimos ***“En esta forma terminaremos con la costumbre de que la justicia civil y penal Municipal sea encomendada al Alcalde o a quién éste delegue la tarea en oficina o direcciones sumariales, subordinados a su autoridad, legos en el oficio de administrar justicia y que en el fondo, actúan como entes recaudatorios, basados en elementales principios administrativos muy distantes de los principios jurídicos sustanciales y procesales y sin el menor respeto por el debido proceso. Nos dice el último párrafo del art. 2 de la CPE que el legislativo, ejecutivo y judicial no pueden ser reunidos en el mismo***

órgano. Así debe regirse el Municipio en Bolivia para estar acorde con la simetría típicamente republicana de nuestra Constitución de la cual no podemos apartarnos.”

Esta es una decisión política de competencia del gobierno autónomo, pero ha sido durante tanto tiempo ejercido el centralismo, que las instituciones Municipales han perdido la iniciativa para ejercer sus propias competencias.

b) Contraloría General Municipal

No hay nada que afecte tanto a la organización de una actividad administrativa, como crear órganos que no funcionen o imputar a los creados, competencias que no se ejercitan por imposibilidades materiales. En Bolivia hay una oficina de contabilidad y control fiscal que se denomina la Contraloría General de la República (CGR) que depende directamente del Presidente de la República y cuyo titular es nombrado por éste, de la terna propuesta por el Senado y goza de la misma inamovilidad y período que los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Esta CGR ejerce el control fiscal de toda la Administración Pública y también fiscaliza las operaciones de entidades autárquicas, sociedad de economía mixta y a las entidades autónomas; en consecuencia tiene que fiscalizar a todas las Municipalidades del país. Sabemos que si la CGR no tiene materialmente tiempo para controlar la administración pública del país menos tendrá la capacidad de controlar los municipios. Por ello consideramos la necesidad de crear en su seno a un ente controlador, como la CGR para que fiscalice sus actividades y este control, sea inmediato, eficaz, efectivo y justo y no como hasta ahora, que debido a la cantidad de municipios y a la extensión geográfica que los separa, en el mejor de los casos apenas se logra armar el expediente, cuando empieza su inactividad para siempre.

Normas Reglamentarias en la propia CPE que deben eliminarse.

Para recuperar los efectos de la Autonomía Municipal consideramos necesario sugerir que se eliminen de la propia CPE. normas reglamentarias como las que establecen:

a) Determinación del número de Concejales, residencia y período.

Que sea mediante ley la determinación de Miembros de los Concejos Municipales, (Art. 200, VII CPE); así como fijar el tiempo de residencia para poder ser candidato a los cargos Municipales (204 CPE); como establecer el período de Gobierno Municipal (Art. 200- IV CPE), que son competencias propias de los Gobiernos Autónomos. La de establecer que quiénes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales sean considerados candidatos a Alcalde y la de establecer el

porcentaje para su elección (Art. 200 –V) en una norma constitucional, es otra invasión de competencias del constituyente.

b) Periplo para la elección indirecta de Alcalde

Aparte, otro artículo de la CPE (200-VI), establece en forma detallada el periplo que tendrán que recorrer los candidatos a Alcalde que no hayan alcanzado el porcentaje del cincuenta por ciento de votos en sus elecciones directas. Y establece la norma que de no ser así, se tomará a los dos que hubieran tenido el mayor número de sufragios válidos y de entre éstos se hará la elección dentro del Concejo y si no alcanzan a la mitad más uno, se repetirá la elección no más de dos veces . De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que en la elección popular hubiera obtenido la simple mayoría. Se añade que la elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia y la proclamación, mediante Resolución Municipal.

Como se puede apreciar, la norma constitucional es de sustancia eminentemente reglamentista y en un ámbito que no es el de competencia congresal como es el relativo a normas electorales. Son resabios del centralismo absoluto del siglo pasado que perviven todavía en el legislador boliviano, inspirado bajo el dogma del sistema unitario y el temor de cometer una apostasía de pensar lo contrario.

Creemos que una CPE no debe descender hasta el detalle mínimo sobre la elección de una entidad descentralizada territorialmente y menos de una Institución Autónoma conforme lo tiene expresado, en el Art. 200- VI. Y el repetir literalmente los mismos preceptos que lo establecido en la CPE sobre las elecciones generales para presidente de la república en el supuesto de no haber obtenido la mayoría absoluta de sufragios, no significa actuar acorde con los principios republicanos, por lo contrario es desconocer las peculiaridades de cada región y sacrificar en el afán reglamentista, los principios constitucionales de autonomía.(Art. 90 –I, II, y III CPE)

c) Contratación de empréstito

Hay otros artículos innecesarios y superfluos en la Constitución que se deben eliminar como la prohibición establecida en el art. 202 de la CPE, de que prohíbe a los Municipios la de “autorizar y aprobar la contratación de empréstito que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales (art. 59-5 de la CPE). Es una norma innecesaria alojada en la propia Constitución, pues estas facultades nunca han sido conferidas a los Gobiernos Municipales ya que ellas solamente están consagradas a los organismos competentes, por lo que no vemos el sentido de reiterarlas en la CPE.

d) Voto de Censura.

La propia Constitución Nacional le ha endosado a los Municipios una figura extraña a nuestras tradiciones jurídicas, como es la implantación del voto constructivo de censura (Art. 201- II) Institución foránea que artificialmente ha sido incorporada en la CPE y cuyo resultado en pocos años de experiencia, ha sido la de sembrar la inseguridad jurídica. La ley de Municipalidades recogiendo el precepto constitucional establece (Art. 50 y 51) que lo que se necesita para aplicar el voto de censura es la “perdida de confianza de los Concejales en el Alcalde Municipal”.y que este acto no puede repetirse hasta que transcurra un año de posesionado el alcalde electo. Como consecuencia de la ambigüedad de la norma, vencido dicho plazo, reeditan el mecanismo de utilizar nuevamente el voto de censura. Así de simple y así se ha sentado la inseguridad en todas las Alcaldías Municipales de Bolivia por imponer figuras, no acordes ni con el instituto Municipal y menos con nuestras tradiciones republicanas.

Delimitación Territorial de los Municipios

Otra invasión más del centralismo: La ley llamada de Participación Popular, en su art. 2, b, delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia y en el art. 12 I dice que “La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia y en el párrafo II añade : “Habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia,” todo esto inspirado, queremos suponer en el art. 203 de la CPE de 1967. Pero de esta redacción constitucional no surge que el Congreso de la Nación tenga facultades de ensanchar la jurisdicción de los Municipios sin consultar la voluntad a los vecinos y reconocer sólo un Municipio por cada Sección Provincial o de crear nuevos Municipios ni de desconocer la vigencia de otros Municipios existentes en la Sección Municipales.

En nuestro país rigió durante mucho tiempo una ley que expresaba que la jurisdicción territorial de los Municipios la establecía el Concejo Municipal, órgano competente para tales efectos.

No puede el Estado Central mediante ley, imponer a un Municipio extender su área de jurisdicción territorial más allá del área urbana donde se encuentra asentado, o de un área adyacente que dicho Municipio la haya declarado de su interés mantenerla. Ensanchar los límites territoriales de un Municipio por la simple voluntad de una ley, significa cargar sobre las espaldas de los vecinos de un Municipio responsabilidades que no son suyas y que son del Estado Central, como ser la atención de hospitales, escuelas, caminos etc. en jurisdicción estatal

Para aclarar la figura corresponde manifestar que en Bolivia, el Congreso de la Nación sólo tiene facultades expresas en la Constitución (Art. 59 inc. 18 de **“crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas”**). En ninguna parte de este artículo aparece la facultad al Congreso de crear Municipio y menos de derogarlos.

No más ejemplos:

Largo sería seguir enumerando estas disposiciones pero creemos suficiente para ilustrar con los ejemplos dados, la invasión de un centralismo que ha destruido lo que en Bolivia se pone como ejemplo de bastión de la descentralización administrativa territorial, pero es más significativo todavía recordar que ese Ente nació como un Ente Autónomo.

Síntesis

En síntesis vemos que la legislación centralista en Bolivia trata de demostrar que los Municipios son simples entes descentralizados territorialmente, desvirtuando su naturaleza que se ajusta a principios históricos y tradicionales que se materializan en la justa aspiración de los pueblos de Bolivia que quieren mantener y rescatar estas autonomías como una compensación histórica al absorbente centralismo secular en nuestro país.

Por todo ello proponemos que la CPE sintetice el tema en un solo artículo y que textualmente diga:

“Los Municipios conservarán todo el poder inherente para satisfacer sus necesidades específicas y las abandonadas en la práctica por el Gobierno central. Gozarán de las facultades de dictar su propia Carta Orgánica estableciendo su régimen que asegure esencialmente la separación de los poderes, la elegibilidad de sus autoridades, la renovación periódica de las mismas y la publicidad de todos sus actos como el control de los mismos.

El Estado Nacional se compromete a garantizar y asegurar en todo el Territorio Nacional el Gobierno Municipal Autónomo”

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Hemos explicado hasta ahora, lo que muchos consideran en Bolivia como un ejemplo de descentralización territorial, pero que sin embargo hemos tratado de demostrar que no lo es. Expondremos a continuación lo que si debería ser una descentralización territorial, como lo exterioriza y reclama el administrado en forma constante y sostenible, pero sin embargo lo que se nos ha dado como tal, constituye una simple Descentralización Burocrática.

Para ello corresponde empezar diciendo que somos un país unitario desde el mismo día que proclamamos y se consolidó nuestra independencia. Que somos un país dividido políticamente en nueve departamentos, presidido cada uno de ellos por un Prefecto Departamental que es quien lo administra y está a cargo del mismo. Y que esta autoridad máxima departamental es designada, directamente por el Presidente

de la República y como la ley no exige requisito expreso para esta designación, resulta que es discrecionalmente ejercida por el primer mandatario.

A la vez, cada departamento se subdivide territorialmente en Provincias, que varían en el número de conformidad a la extensión geográfica del departamento y teniendo en cuenta las características individuales de cada región. Estas a la vez se subdividen en Secciones de Provincias y Cantones

A la cabeza de cada Provincia está el Subprefecto y en cada Cantón está el Corregidor. Ambos, Subprefectos y Corregidores son designados también directa y discrecionalmente por el Prefecto del Departamento y están bajo su dependencia.

Aprovechándose del Sistema unitario en lo político, en lo referido a la Administración Pública se ejerció una centralización administrativa secante:

Concentración del Poder Político; Concentración en la designación de Funcionarios Públicos y Concentración en el Poder de Decisión, que no permitía ningún atisbo de descentralización pese a corrientes descentralizadoras que han ido creciendo. Desde hace unas décadas la Administración Pública, en distintos campos de su actividad, ha dispensado una exigua descentralización administrativa jerárquica o burocrática, pero ejercida desde el mismo centro de poder.

En el terreno de las realidades una cosa es la Administración Pública en un país bajo el Sistema Federal y otra cosa distinta es la Administración Pública en el Sistema Unitario. En el Sistema Federal, en líneas generales, el administrado percibe a su Administrador con sus organismos e instituciones, más de cerca, ya que están radicadas por lo menos en su propio estado o provincia federada y aparte de ello tiene sus entidades Municipales para administrar y resolver las problemáticas locales, y pese a todo ello, aún subsisten quejas de una centralización administrativa y política que vulnera, según ellos, principios federales.

Nosotros, en el régimen unitario, en Bolivia, padecemos un régimen administrativo. Centralizado y concentrado. Tenemos la Autoridad Administrativa fría y secante en la misma ladera del Illimani y no tenemos instituciones intermedias, para paliar en algo los efectos del centralismo territorial en lo administrativo y político, solamente existen instituciones Municipales que el centralismo brega a cada instante para reducir sus competencias.

Para no remontarnos mucho en la historia diremos que el referéndum de 1931, aprobó entre otros puntos de connotación jurídica, la Descentralización Administrativa que fue sancionada por el Congreso el año siguiente y que como hecho anecdótico fue vetada por el Presidente de la República Salamanca, quien fuera el diputado proyectista

Fue en el año 1967 en ocasión de una modificación a la CPE cuando en su texto, en el Capítulo Régimen Interior, se afirma el concepto de que ***en lo político y administrativo el “Gobierno Departamental” estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo y que sus “atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus períodos, serán determinados por ley”*** (Art. 109 CPE). Y a continuación se agrega en el siguiente artículo (110 CPE) Que ***“el Gobierno Departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la ley”*** que incorporaba en su texto, recogiendo el sentir del Referéndum de 1931, la responsabilidad de que el Congreso dicte una Ley de Descentralización Administrativa.

El texto constitucional era un avance positivo. Se reiteraba el concepto “Gobiernos Departamentales”, con lo que no cabía duda de que la ley respondería a una Descentralización Administrativa Territorial y máxime cuando se imponía que la ley debería establecer las “condiciones de elegibilidad” de los Prefectos Departamentales.

No obstante existió y existe una lucha sorda de quienes detentan el Gobierno, puesto que no quieren escuchar y promueven falsos temores de que si se logra esta Descentralización Administrativa Territorial en Bolivia, se atentaría contra la gobernabilidad. Producto de este pensamiento es la demora de 28 años, en la que incurrió el Congreso para dictar la ley ordenada en el texto constitucional de 1967.

Antes, de sancionar dicha ley de Descentralización Administrativa, se tuvo que modificar nuevamente la CPE en 1995. En esta Reforma se da una contra marcha al proceso descentralizador. Se amputa en los artículos modificados los conceptos acuñados de “Gobiernos Departamentales” y la facultad que tenían los legisladores de dictar una ley en la que se fijarían las “condiciones de elegibilidad” de los Prefectos Departamentales.

Después de las amputaciones manifestadas, lo que agrega esta Reforma, es la creación en cada departamento de un Consejo Departamental (Art.110-II CPE) el que será presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establecerá una ley.

Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa.

Con el camino allanado por la Reforma Constitucional, recién se dicta después de cinco lustros de espera, la ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654) la que de prever por el texto de la Reforma a la Carta Magna, resultó ser un franco retroceso en la lucha por establecer en Bolivia la Descentralización Administrativa Territorial.

No se otorga en esta ley a los antes llamados “Gobiernos Departamentales” la personalidad jurídica distinta a la del Gobierno Central y nada dice de las “condiciones de elegibilidad” para elegir a los Prefectos Departamentales. No se promulga una ley de Descentralización Administrativa como la ciudadanía esperaba sino más bien una Descentralización Burocrática.

Y se la dicta con el pensar y el sentir de un Sistema Unitario, que nada tiene que ver con la Centralización o Descentralización Administrativa, pero viene a confirmar lo que dijimos anteriormente, una cosa es la centralización o descentralización administrativa en un sistema federal y otra muy distinta en un régimen unitario. Los Sistemas Políticos nada tienen que ver con el Régimen Administrativo, pero en Bolivia, nuestro Sistema Unitario es celoso custodio de no perder las prebendas del centralismo, obstaculizando por todos sus medios e instrumentos el establecimiento de la Descentralización Administrativa Territorial.

Como consecuencia de ello, la flamante ley deja a las Prefecturas del Departamento carentes de acción propia, no le permite margen de iniciativa y en sus atribuciones hay una ausencia de poder de decisión. Todo esto no nos sorprende pues ya estaba previsto en la Reforma Constitucional y el Poder Legislativo una vez más demostró que la iniciativa viene de arriba, y que las decisiones del Ejecutivo, se cumplen.

Creación de los Consejos Departamentales

Si bien la Constitución reformada creó los Consejos Departamentales ella misma le confirió al parlamento su composición y atribuciones por ley. Este le otorgó la naturaleza consultiva, más la de control y fiscalización de todos los actos administrativos del Prefecto.

Determinó el legislador que el Consejo tendrá una representación por población equivalente al 50 por ciento del número de Provincias y que aparte habrá un ciudadano representando a cada una de ellas (art. 11) . Pero el constituyente no le autorizó para que en la elección de estos consejeros intervengan los Concejos Municipales. No consultó el Parlamento a los distintos Municipios, gobiernos autónomos, si se les podía aumentar sus atribuciones en forma unilateral. En los gobiernos de facto el Ejecutivo invadía competencias del Legislativo y se arrogaba su representación y hoy, en plena democracia, el Legislativo dispone de los Municipios como si estos fueran apéndice de su institución y se arroga su representación.

a) Derecho de representación ante el Presidente de la República.

Sin embargo, tiene otra facultad que nos parece importante destacar como es la (Art. 14 inc. I) de “representar ante el Presidente de la República los actos y resoluciones administrativas del Prefecto, contrarias a la legislación vigente y a los intereses del departamento” Antes no existía este control inmediato.

b) Derecho de Censura contra el Prefecto del Departamento.

Otro punto importante es la facultad de (Art. 14 inc. m) emitir resolución de censura motivada contra el Prefecto, por el voto de dos tercios de sus miembros. Es una norma abierta que pelagra por abarcar todo y terminan a veces sin hacer nada. Pero recordemos que es un paso positivo en la voluntad de luchar contra la omnipotencia del uso abusivo del poder. Si bien la censura tiene por finalidad que el funcionario modifique las políticas y procedimientos cuestionados también la norma considera que implica la renuncia del Prefecto. Se debilita la autoridad del Consejo cuando se transfiere la decisión final, a la aceptación o rechazo por el propio Presidente de la República.

c) Consulta Obligatoria del Prefecto

Otra norma impuesta al Prefecto del Departamento es la consulta obligatoria (Art. 15-I) para que antes de adoptar una decisión, relativa a) a la conveniencia y necesidad de gestionar créditos, b) sobre la suscripción de convenios interinstitucionales y c) sobre la suscripción de contratos de obras y servicios públicos está obligado a consultar al Consejo Departamental bajo sanción de nulidad de sus actos. Resulta en este caso ver con satisfacción un avance en el sistema de los controles descuidados en nuestro medio.

Vemos también que se aplica la figura del silencio administrativo positivo cuando el Prefecto del Departamento convoca a su Consejo para que emita un dictamen referente a los puntos antes mencionados y éste, en el plazo señalado, no cumple con su cometido.

Respecto a los dictámenes y aprobaciones del Consejo Departamental el Prefecto del Departamento podrá apartarse de los mismos (art. 15 –IV) pero es de obligación que lo haga mediante resolución expresa y fundamentada. Para estos casos la norma le obliga asumir plena responsabilidad del acto administrativo y también de sus resultados.

La obediencia jerárquica que es la nota distintiva del centralismo, nítidamente se dibuja en toda la actividad desplegada por los prefectos departamentales y en todos los funcionarios bajo su dependencia respetando religiosamente la escalera jerárquica.

Tres son las facultades otorgadas con esta ley a las Prefecturas Departamentales que antes de su vigencia no se tenían: la de (Art. 5 inc.r) de otorgar personalidad jurídica a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, la de (art. 5 inc. s) registrar sociedades comerciales y otros actos de comercio, y la de (Art. 5 inc. t) de otorgar y registrar las marcas, diseños, patentes derechos y licencias.

Apenas pasaron dos años de su vigencia y se dictó la ley 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, que derogó las facultades de las prefecturas de registrar sociedades comerciales y otros actos de comercio y la de otorgar y registrar las marcas, diseños, patentes, derechos y licencias. Consideramos que estos ejemplos, traídos así al azar, son elocuentes por sí solos y nos ahorran el trabajo de seguir numerándolos.

En sus disposiciones finales transitorias (la ley 1654), disuelve las entidades públicas descentralizadas sin fines de lucro y dependencias desconcentradas de la administración central, que a la fecha de su promulgación cumplían funciones relacionadas con las atribuciones conferidas al Prefecto del Departamento y las transfiere bajo su administración. Disuelve también las Corporaciones de Desarrollo que pertenecían a cada uno de los nueve Departamentos, que poseían personalidad jurídica, tenían un patrimonio propio y administraban los bienes de cada departamento en un gobierno colegiado representado por las fuerzas vivas de cada región. Esto parece un proceso inverso al de una descentralización.

Para paliar el centralismo absorbente en la década del año 70 se crearon estos entes autárquicos en cada departamento y como se dijo anteriormente bajo su directorio colegiado se planificaban y manejaban y se invertían los intereses locales, como las regalías petroleras de los departamentos productores de hidrocarburos. Con esta ley que transfiere las Corporaciones a las Prefecturas, quedan disueltas las ciudades autárquicas y con ellas desaparece también el control de instituciones regionales en el manejo de sus recursos y el centralismo afirma sus atributos.

Síntesis

En síntesis y como conclusión, deseo manifestar que la descentralización administrativa territorial, es un imperativo histórico para nuestro país, y debe darse justamente en el campo de los Gobiernos Departamentales, por que es allí donde el ciudadano podrá acercarse a la esfera de las decisiones. De no hacerlo, seguiremos con el rótulo de leyes como la presente, pero cuyo contenido representa una simple desconcentración burocrática.

Agradezco a todos ustedes la benevolencia de habernos escuchado, y que esta breve exposición sobre la problemática de estos dos tópicos traídos a consecuencia de desarrollar el tema de la descentralización territorial en Bolivia les sea de módica utilidad. Muchas gracias.

José Mario Serrate Paz
Guatemala, Junio del 2002