PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NUEVO ORDENAMIENTO JURÍDICO DE BOLIVIA

Por: José Mario Serrate Paz

1.- Antecedentes constitucionales sobre participación.-

El 20 de Febrero de 2004, se reforma en Bolivia la CPE en quince artículos, de los cuales ocho están directamente relacionados con la Participación ciudadana y la Administración Pública, normativa que en gran medida comprende la temática de este III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

1.1.- Democracia formal y el pueblo delibera y gobierna

Hasta ahora regía en Bolivia, en nuestra Constitución formal, sólo una democracia representativa, prescripta en su art. 1, y como consecuencia de ese principio, el art. 4 CPE señalaba que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes. Estos dos principios, alojados en nuestra Constitución formal, han cambiado sustancialmente.

Al artículo 1, donde rezaba que Bolivia sólo adoptaba para su gobierno la forma democrática representativa se le ha añadido el concepto de **participación**. Y en el art. 4 donde decía "**El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley**" ha sido reemplazado por el siguiente texto: "**El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa Ciudadana y el Referéndum establecido por esta Constitución y normado por ley**".

Como se constata en estos dos nuevos artículos, Bolivia ha generado un cambio sustancial en su organización política-administrativa.

Esta reforma contemplada, ha sido ya plasmada en la realidad, pues se ha realizado un referéndum vinculante sobre la política energética. El Poder Ejecutivo mediante DS 27449, de fecha 13 de abril del 2004, de conformidad con el nuevo art. 4 de la CPE y basado también en el art. 23 I, a), del Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por ley en nuestro país (Ley 1430 del 11 de Febrero de 1993) que proclama el derecho "de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", convocó a la ciudadanía al referéndum para el 18 de Julio de 2004, a los efectos de trazar una política energética acorde con las aspiraciones resultantes de las urnas.

En cuanto a la Asamblea Constituyente, se está trabajando en el Congreso de la Nación en el análisis del anteproyecto, que tendrá por objeto la reforma total de la Constitución y será el espacio de encuentro para concertar el pacto político que defina las nuevas reglas de juego del acontecer nacional.

1.2.- Iniciativa legislativa ciudadana.-

Otro aspecto que ha sido incorporado a la CPE, -prescripto en su art 71-, es aquel que posibilita que el ciudadano común presente directamente al Poder Legislativo, proyectos de leyes en cualquier materia. Antes, las leyes se originaban en el Senado o en la Cámara de Diputados, excepcionalmente en el Poder Ejecutivo y más excepcionalmente en la Corte Suprema de Justicia. Hoy, acorde con el concepto de participación ciudadana incorporado, esta facultad alcanza también a todos los ciudadanos, quienes podrán presentar directamente al Poder Legislativo proyectos de ley. La ley determinará los requisitos y el procedimiento para su consideración obligatoria por el órgano correspondiente.

1.3.- "Agrupaciones ciudadanas" y "pueblos indígenas".-

Como consecuencia de la ampliación de la representación popular prescripta en el modificado art. 222 de la CPE, que alcanza a las “Agrupaciones Ciudadanas” y “Pueblos Indígenas”, se ha dictado el 6 de Julio del presente año la ley 2771, con el objeto de normar la participación de las referidas agrupaciones en la postulación de candidatos a los procesos electorales, fijando sus principios, derechos y deberes, regulando su estructura y organización, el reconocimiento de su personalidad y su correspondiente registro; su financiamiento, funcionamiento y extinción de la personalidad jurídica, con el requisito insoslayable del respeto a los principios de participación democrática

Es decir que en esa misma vertiente, se amplía la representación popular no limitándola a los partidos políticos, abarcando ahora las “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas”; apertura democrática y participativa que permite a estas flamantes instituciones, participar en la conformación de los poderes del Estado, sin otro requisito que:

- Su programa, organización y funcionamiento estén encuadrados dentro del juego democrático y su conducta y su performance se ajusten a los principios, derechos y garantías reconocidos por la Constitución,

- Registrarse ante la Corte Nacional Electoral, organismo competente para las justas electorales y hacer reconocer su personería ante la misma,

- Rendir cuentas públicas de los recursos financieros que reciban del Estado, las que serán pasibles del control fiscal.

1.4.- Habilitación para postulación electoral.-

Cumplido este mínimo de requisitos administrativos y de fidelidad con los principios democráticos y de respeto a los principios, derechos y garantías constitucionales, estas “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas” (art.

222 CPE), podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente de la República, Senadores y Diputados, Constituyentes, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones que los propios partidos políticos.

1.5.-Conformación de alianzas.-

El art. 30 de la ley 2771, les permite conformar alianzas sólo entre sí, no pudiendo hacerlo con los partidos políticos, ni a las “Agrupaciones Ciudadanas” con “Pueblos Indígenas”, o viceversa. El impedimento de aliarse con partidos políticos, pareciera ser una medida profiláctica que vela por la no contaminación de estas nuevas instituciones que aparecen en el escenario político. Lamentablemente, los partidos políticos han provocado el cansancio de la ciudadanía, como consecuencia de su falta de credibilidad y legitimidad, como así también por el incumplimiento de sus promesas electorales y la falta de vocación de servicio público en su dirigencia.

En la actualidad y frente a las próximas elecciones (En Diciembre habrán elecciones municipales en todo el territorio nacional), aparte de los partidos políticos que han inscrito a sus candidatos para terciar en ellas, se registra gran cantidad de “agrupaciones ciudadanas” *y* “pueblos indígenas”, que ya han cumplido con el condicionamiento de la ley de su creación.

Es decir que las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas”, podrán como ya lo están haciendo, terciar en contiendas electorales postulando a sus candidatos en el ámbito constitucional, para la elección de Constituyentes; en el ámbito nacional, para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Diputados; a nivel de circunscripciones uninominales, para la elección de Diputados uninominales; a nivel municipal, para la elección de Alcaldes, Concejales Municipales y Agentes Municipales.

“Pueblo indígena”: La incorporación de este concepto es un avance del proceso democrático y una forma de incorporación del ciudadano sin discriminación racial que condice con los valores cristianos de nuestra cultura.

Corresponde aclarar que no toda aglomeración circunstancial de indígenas recepta este concepto. Solamente, se considera así a “la colectividad humana que desciende de poblaciones asentadas con anterioridad al descubrimiento de América y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado. Que poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural, manteniendo un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones, sociales, económicas, políticas y culturales”. En otras palabras son pueblos que en su organización y funcionamiento responden a usos y costumbres ancestrales.

Hasta aquí hemos esbozado un resumen de la última modificación constitucional del país en lo concerniente a la incorporación del ciudadano en la actividad político administrativa del país.

2.- Organización administrativa del país.-

Ahora bien, dentro de la Organización Administrativa del país, siendo un país unitario, Bolivia está dividida políticamente en nueve departamentos. El máximo órgano administrativo de cada uno de ellos, es la Prefectura Departamental, a cuya cabeza está el Prefecto. A la vez cada departamento se divide en provincias, a la cabeza de los Subprefectos; las provincias se subdividen en cantones, última circunscripción territorial del país, al frente de los cuales están los Corregidores.

2.1.- Nuevo giro en la designación de los órganos administrativos de control.-

Aún en los cortos periodos de vida democrática, Bolivia vivió bajo un esquema eminentemente centralista, con ausencia de la participación de otras regiones, que no sea aquella en la cual reside la cabecera de Gobierno y con la preeminencia de funcionarios, oriundos o allegados a la sede gubernamental.

Para solucionar estas adversidades ocasionadas por el sistema unitario y centralista del país, impuesto por un sesgado ordenamiento jurídico, sin considerar la diversidad geográfica y la idiosincrasia poblacional, los constituyentes de 1994 vieron por conveniente conformar, al lado de la figura del Prefecto, representante máximo del Presidente de la República, un organismo llamado: **Consejo Departamental**, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones se establecen por ley.

2.2.- Ley de Descentralización Administrativa.-

Como consecuencia de este mandato constitucional, de apertura hacia la participación ciudadana, el legislador sanciona una ley de Descentralización Administrativa, el 28 de julio de 1995, con el objeto de establecer la nueva estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental y de mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública en la prestación de los servicios en forma directa y cercana a la población.

3.- Consejos Departamentales.-

En esta línea, la referida ley le da contenido a los Consejos Departamentales creados constitucionalmente, y les asigna el carácter de órgano colegiado de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto del Departamento, en otras palabras, para fiscalizar los actos del

Poder Ejecutivo Nacional, a nivel departamental. Hecho importante de destacar, pues es la primera vez que a nivel regional se le concede a un órgano local, la facultad de fiscalizar los actos administrativos del Gobierno Central en el Departamento.

Lo interesante y más ajustado al marco de este Foro Iberoamericano es la composición de estos Consejos, su forma de designación, cual es la institución que los elige, entre quienes se elige a sus personeros, así como los impedimentos de los candidatos y las atribuciones que se le imputan. Aspecto principal sobre el cual profundizaremos en esta exposición.

Siempre con el rumbo de la Descentralización Administrativa, de acercar al pueblo el gobierno, el legislador estableció que los miembros de este órgano fiscalizador, no sean designados por el Poder Ejecutivo de la Nación, ni por el Congreso Nacional, sino por las instituciones más cercanas al ciudadano. Y fue así como implementó, en forma “sui generis”, que los Consejeros Departamentales sean designados por los Concejos Municipales.

Como un medio compensatorio para curar heridas del pasado, el legislador determinó que sean los Concejos Municipales, a quiénes la Constitución Política del Estado les reconoce su calidad de autónomos, los encargados de designar a los miembros de los Consejos Departamentales.

En otras palabras, y es un gran paso dado, que los miembros del órgano de fiscalización del Poder Ejecutivo Nacional, a nivel departamental, sean designados por un órgano también colegiado, pero ajeno al Poder Ejecutivo Nacional -como en lo formal es el Gobierno Municipal- independiente del centralismo y, cuanto no quisiéramos agregar, de toda influencia gubernamental nacional.

3.1.- Consejos Departamentales: Naturaleza jurídica.- (Arts. 10 al 19 LDA)

En cuanto a la naturaleza jurídica de estos Consejos Departamentales, se puede manifestar que son órganos de derecho público, cuyos parámetros para la toma de decisiones en sus distintos niveles, lo impone, como corresponde en las instituciones colegiadas, el criterio de la mayoría de sus miembros. Estos organismos ejercen tres funciones específicamente determinadas por ley: consulta, control y fiscalización de todos los actos administrativos del Prefecto del Departamento y de todos los organismos dependientes de la Prefectura.

No pudo escapar el legislador de la tentación de mantener incólume el órgano de control de reciente creación, y agregó en el art. 11 de la citada ley, que el Consejo Departamental sea presidido por el Prefecto del Departamento, es decir por el Poder Ejecutivo Nacional, órgano a quién éste deberá controlar.

.

3.2. Composición.-

Los Consejos Departamentales, en consecuencia, están presididos por el Prefecto del Departamento y conformados por ciudadanos de cada provincia, en calidad de Consejeros Departamentales, cuyo número y procedimiento lo determina la ley.

Es bueno manifestar que la designación de sus miembros se establece en base a dos criterios: territorio y población de los municipios asentados en cada departamento.

3.2.1.- Designación de Consejeros por territorio.- En tal sentido se establece un Consejero por provincia,

3.2.2.- Designación de Consejeros por población.- Una representación por población equivalente al 50% del número de provincias determinado de acuerdo al siguiente procedimiento: se establece una cifra repartidora a la cual se llega de dividir la población total del Departamento entre el número de Consejeros

asignados por población. Las provincia obtendrá un Consejero adicional, cuantas veces su población alcance la cifra repartidora, hasta llegar al máximo de Consejeros establecidos por departamento.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) debe de informar al Ministerio de Gobierno, no más tarde de los treinta días después de cada censo, la cantidad de Consejeros Departamentales que correspondan a cada Consejo. Dicho informe, debe ser remitido por el Ministro a cada Prefecto del Departamento, para que mediante Resolución Prefectural, determine el número de Consejeros que por población tienen derecho a ser designados.

3.3.- Forma novedosa de elección.- Camino hacia la democracia semidirecta.-

Conforme se manifestara anteriormente, a fin de romper los efectos de un centralismo, los legisladores quisieron que la designación de los miembros de este nuevo órgano de control y fiscalización, esté a cargo de los Concejales Municipales, a través de un “sui generis” procedimiento que tiende a la mayor participación ciudadana en la actividad de la cosa pública. (Art. 12 LDA)

Es interesante relievar que los requisitos esenciales para ser Consejero Departamental, según lo dispone el art. 13 de la Ley 1654, son:

- Tener la nacionalidad y haber cumplido con los deberes militares con anterioridad a su elección;
- Tener 25 años cumplidos el día de la elección; estar inscripto en el Registro electoral
- Estar domiciliado en la jurisdicción provincial a la que representa por lo menos el último año antes de la elección;
- No tener el impedimento legal de haber sido condenado a pena corporal,
- No tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriado;

- No estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por la ley.

Es decir en estas condiciones generales, no se incluye que el elegible deba pertenecer a un partido político. Todo lo contrario, se abre, como ya se dijo, la oportunidad a toda la ciudadanía para que reuniendo los requisitos antes mencionados, pueda tener la oportunidad de pertenecer a un organismo del Estado, como verdadera imagen de una participación ciudadana al margen de los mecanismos tradicionales.

El Concejo Municipal, designará a los miembros del Consejo Departamental por dos tercios de votos de sus miembros presentes (Art.12 LDA).

3.4.- El "recall" o la revocatoria que tienen los Concejales Municipales para con los Consejeros Departamentales.- (Art. 12, IV LDA)

Otro aspecto importante, que cabe resaltar entre las facultades asignadas a los Concejales Municipales por la ley de Descentralización Administrativa, es la potestad de revocar la designación de los Consejeros Departamentales, por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Ha considerado el legislador, concentrar en el Concejo Municipal, tanto el poder de designación como el de revocatoria de los Consejeros Departamentales como una prenda de garantía para testimoniar que la descentralización en el aspecto de control es un hecho real y eficiente.

3.5.- Facultades y atribuciones de los Consejeros Departamentales.-

Cabe relievar la importancia, dentro de la organización administrativa del país, de las amplísimas atribuciones que la ley le asigna a los Consejos Departamentales, como son el control, la fiscalización y la consulta, de las que

se desprenden facultades específicas de aprobación, proposición, promoción, requerimientos, de representar, sancionatorias, de dictaminar y reglamentaria, las cuales nos permitiremos comentar más adelante.

Esto es un avance del Derecho Administrativo en la historia administrativa de Bolivia, porque es la primera vez que por voluntad legislativa, el Poder Ejecutivo nacional permite que su actividad a nivel departamental, pueda ser controlada por un órgano cuyos miembros en su composición, son designados por otro poder distinto al suyo, como es el Concejo Municipal.

Si bien, no es correcto ni ajustado a derecho, que el Poder Legislativo de la Nación, transfiera a los Gobiernos Municipales, la facultad de designación de los Consejeros Departamentales, ha mostrado en este actuar, una señal positiva en la práctica, al encomendar dicha función a un ente autónomo sobre el cual no tiene, o mejor dicho, no debería tener injerencia el Poder Ejecutivo.

A nuestro entender, no es correcto que el Poder Legislativo transfiera estas atribuciones a los Concejos Municipales, puesto que su potestad de dictar leyes, derogarlas e interpretarlas debe constreñirse al ámbito de su jurisdicción y competencia. Y considerando que el art. 200 de la CPE establece que el gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los Gobiernos Municipales autónomos, no le corresponde al Poder Legislativo Nacional, otorgarles inconsultamente la función encomendada.

Pero ante la realidad de la inoperante fiscalización de los controles de la actividad administrativa nacional a nivel departamental, surge como señal positiva la instauración de este sistema, que como se ha dicho, al margen de la injerencia del propio Poder Ejecutivo, podrá tornarse eficaz y útil a la transparencia del actuar de la administración pública.

Pasemos ahora a comentar el plexo de las atribuciones del Consejo Departamental:

3.5.1.- De autorizar: (Art.14, g LDA) El Consejo Departamental según la ley de Descentralización Administrativa, tiene facultades expresas de **autorizar** los requerimientos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y la suscripción de contratos de obras y servicios públicos departamentales; para que el Prefecto realice con la mayor transparencia los procesos de licitación, contratación y su correspondiente supervisión con sujeción a las normas legales vigentes".

Es un control preventivo, "a priori". Este control se ejerce antes de que el acto administrativo se emita. Si se emite sin la autorización del Consejo Departamental, el acto de la autoridad prefectural será inválido. De lo que se desprende que la **autorización** es un requisito indispensable para su validez. Para que el acto de la autoridad controlada tenga validez, necesita integrarse con la voluntad del órgano controlador, es decir con la voluntad del Consejo Departamental, expresada a través del acto administrativo de **autorización**.

Esta es la participación en los procesos de formación de la voluntad de la Administración Pública, que requiere la voluntad de otro órgano, cuyos miembros son designados por el Concejo Municipal, para dar paso a la conformación del acto administrativo.

El ámbito de este control, no sólo debe permanecer por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, sino que debe extenderse a razones de legitimidad, pues el órgano controlante tiene virtual competencia.

3.5.2.- De aprobación: (Art.14, a, b, y c LDA) De conformidad con la Ley de Descentralización Administrativa, ya comentada, en el art. 14, incisos a, b y c), el Consejo Departamental tiene facultad de:

-Aprobar los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental, presentados por el Prefecto
-Aprobar el Proyecto del Presupuesto Departamental, presentado por el Prefecto para ser llevado a su tratamiento Constitucional
-Aprobar el informe del Prefecto sobre la cuenta departamental de ingresos y egresos ejecutada.

Como se desprende de estas atribuciones, es la aceptación dada por el Consejo Departamental al acto administrativo emitido por la máxima autoridad política, representante del Presidente de la República en el departamento, lo que hace que el acto adquiera eficacia o ejecutoriedad.

3.5.3.- De fiscalización: (Art.14, d -K LDA) Es bueno recordar que la fiscalización o control no es sinónimo de poder jerárquico. En este sentido no existe óbice legal para que el Consejo Departamental tenga facultades de fiscalizar todos los actos del Prefecto. En un estado de derecho, vemos que los tres órganos del Estado se controlan y fiscalizan mutuamente.

Por ello, resulta extraño que en el inciso d) del art. 14 de la ley de Descentralización, se prescriba ambiguamente, excepcionar de fiscalización los actos referidos al ejercicio de las atribuciones privativas del nivel central del Poder Ejecutivo, cuando la excepción debería ser puntualizada, pues el principio republicano de fiscalización no puede sentirse restringido por normas ambiguas de excepción.

Está comprendido implícitamente en la fiscalización, el requerir informes sobre la gestión administrativa por parte del Consejo Departamental, a los entes controlados, llámense éstos Prefectos, Subprefectos o Corregidores. Consideramos acertada la prelación jerárquica que formula este inciso, de que

los informes requeridos a los Subprefectos y Corregidores sea a través y sin alterar los canales burocráticos correspondientes.

3.5.4.- Reglamentaria: (Art.14 n LDA) Esta norma les faculta a los Consejos Departamentales la elaboración de su propio Reglamento de funciones y procedimiento interno para el ejercicio pleno de las atribuciones fijadas por ley, lo que le asegura flexibilidad en la gestión.

3.5.5.- De consulta obligatoria: (Art. 15, I LDA) El Prefecto está obligado antes de tomar una decisión, a consultar al Consejo Departamental, bajo pena de nulidad expresamente mencionada en la ley, en las siguientes materias:

-Sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el Departamento

-Sobre los requerimientos y la suscripción de convenios interinstitucionales

-Sobre la suscripción de contratos de obras y servicios públicos

Es obligación del Consejo Departamental evacuar oportunamente, la consulta efectuada por el Prefecto del Departamento sobre los puntos antes mencionados. Consideramos que el pronunciamiento del Consejo Departamental debe ser fundamentado, expresando en forma concreta las razones que inducen a fijar su posición, de conformidad con los elementos esenciales del acto administrativo, prescriptos en el art. 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La ley de Descentralización Administrativa en el mismo art. 15, párrafo II, sanciona la falta de pronunciamiento del Consejo Departamental con la figura del silencio positivo. Corresponde agregar la responsabilidad que le cabe al o a los Consejeros Departamentales que omitieron el cumplimiento de las funciones del órgano que integran.

Estos dictámenes aprobados y emitidos por el Consejo y aceptados por la autoridad prefectural, implican para ambos órganos la corresponsabilidad en el

acto administrativo y sus resultados (Parágrafo III). El artículo en cuestión prescribe también que el Prefecto puede apartarse del dictamen del Consejo, asumiendo su responsabilidad. (Parágrafo IV)

El quórum se forma con la mitad más uno de sus miembros y para votar en los dictámenes y aprobaciones se necesita mayoría absoluta de votos de los miembros presentes (Art. 18 y 19 de la LDA). El Consejo podrá representar esta decisión ante el Presidente de la República, quien emitirá una resolución definitiva y de cumplimiento obligatorio. (Art. 15 IV LDA)

3.5.6.- De sancionar: (Art. 14, m LDA) El Consejo Departamental tiene facultades jurisdiccionales o sancionatorias en este caso. Es decir puede censurar al Prefecto por dos tercios de votos de sus miembros presentes, por dos motivos: a) por ser contrario a la legislación vigente y b) por ser contrario a los intereses del Departamento.

3.5.7.- De censurar: (Art. 16, I y II LDA).- La censura implica la renuncia del Prefecto, la que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

En nuestra opinión, se debilita la figura del Consejo Departamental concediendo al Presidente de la República la opción de aceptar o rechazar la renuncia del Prefecto. Lo consideramos un retroceso en el peregrinar contra los avances del centralismo.

3.5.8.- De representar: (Art. 14 l y 15, IV y 53-56 Rglto.) El Consejo Departamental está facultado a representar ante el Presidente de la República los actos y resoluciones administrativas del Prefecto, contrarios a la legislación vigente y a los intereses del Departamento y también podrá representar ante el Presidente de la República, cuando el Prefecto se aparte del dictamen y/o

aprobaciones del Consejo. El voto de dos tercios de sus miembros es indispensable para la censura

La mecánica de representar fortalece la institucionalización de los Consejos Departamentales.

3.5.9.- De dictaminar: (Art. 14 e – f y 15 LDA) El Consejo Departamental tiene la obligación de emitir el Dictamen correspondiente sobre estos dos tópicos:
- Sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos
- Sobre la suscripción de convenios interinstitucionales

Estos dictámenes deben ser evacuados obligatoriamente, pero no son de carácter vinculante, pues el Prefecto del Departamento puede apartarse de ellos, asumiendo su propia responsabilidad.

3.5.10.- De proponer: (Art.14-h LDA**)** El Consejo Departamental está facultado para **proponer** al Prefecto, la atención de las demandas y prioridades de la Capital del Departamento, Provincias y Cantones. Esta norma tiene significativa importancia al ampliar el ámbito de facultades del Consejo Departamental, pues no sólo lo faculta a establecer cuales son las demandas sino a emitir juicios de valor sobre éllas.

El Prefecto del Departamento como ya se manifestó, puede apartarse de estos criterios (Art. 15, IV LDA), pero su resolución debe ser fundamentada y deberá asumir su responsabilidad**.** En caso de negativa por parte del Prefecto, el Consejo puede representar ante el Presidente de la República.

3.5.11.-. De promover: (Art. 14 i y j LDA) El Consejo Departamental tiene dentro de sus obligaciones, **promover** la coordinación con los gobiernos municipales y otras instituciones de su jurisdicción, así como también la de promover la participación de la comunidad. Es en esta normativa en la que se

ha incubado un nuevo concepto, dejando de lado lo retórico por un osado concepto de participación, que enseguida comentaremos.

4.- El Poder Ejecutivo dicta el Reglamento de los Consejos Departamentales.-

Atento al curso de los acontecimientos, en Abril de 2004 fue aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Departamentales, instrumento jurídico que podemos decir, ha captado el concepto de la necesidad de permitir una mayor participación ciudadana en el quehacer administrativo de nuestro país.

En consecuencia y en tal dirección ha perfeccionado a éstos órganos de control, ampliando sus atribuciones y definiendo sus competencias:

Comentemos algunas de éstas:

4.1.- Independencia en sus funciones.-

El art. 5 R, establece que los Consejeros son independientes en el ejercicio de sus funciones. Es una ratificación de la voluntad del Poder Ejecutivo, en resguardo de la independencia que debe tener este órgano de control de la administración pública nacional, en el nivel departamental.

También es interesante señalar que el ejercicio de las funciones de los Consejeros Departamentales, es sólo por dos años, lo que beneficia por la alternabilidad no coincidente con el periodo presidencial que es de cinco años, evitando de esta manera que los victoriosos en una contienda nacional arrastren o influencien electoralmente en las designaciones de los Consejeros Departamentales.

4.2.- Impugnaciones a resoluciones prefecturales.- (Art. 8, III R)

Permite a los Concejales Municipales impugnar las Resoluciones Prefecturales que determinen el número de Consejeros Departamentales, cuando alteren los datos proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística sobre el censo poblacional.

Esta es una garantía que impide que el número de Consejeros por departamento pueda ser disminuido o aumentado conforme a intereses o conveniencias sectarios.

4.3.- Potestad Revocatoria a los Concejales Municipales.-

El reglamento ha establecido en su art. 17, seis causales de revocatoria del mandato de los Consejeros Departamentales, con lo que se ha perfeccionado este mecanismo de la democracia semidirecta, permitiendo que los Concejales Municipales por dos tercios de sus votos, pueda revocar el mandato conferido a los Consejeros Departamentales que incurran en una conducta prescripta en las causales establecidas. Además, ha impreso un procedimiento por el cual los miembros del órgano controlador resultan controlados en sus labores por el órgano que los designó, aportando seguridad jurídica a tan delicada función.

4.4.- Derechos a favor de los Consejeros Departamentales.-

El art. 24 R concede derechos fundamentales a los miembros del Consejo Departamental, como son: recibir con diez días de anticipación copia de la documentación necesaria para obtener la aprobación o dictámenes sobre la cuenta departamental de ingresos y egresos requeridas por el Prefecto; acceder a los documentos, archivos e información cursante en la Prefectura; solicitar

auditorias especiales, etc., con la finalidad de mejorar el cumplimiento de sus cometidos.

4.5.- Trámite en las solicitudes de informe.- (Art 58. y 60 R)

El reglamento ha impreso un procedimiento sobre la tramitación de las solicitudes de informe, imponiéndole al Prefecto un plazo de 10 días para su contestación, de no recibirse, o en caso de que la respuesta no sea satisfactoria, el Consejo Departamental la puede convertir en Petición de Informe Oral. Si no satisface, se convierte en censura, es decir el reglamento ha impuesto mecanismo de corte parlamentario.

Es importante destacar que es el propio Poder Ejecutivo, en su Decreto Reglamentario, que hace funcionar **el silencio positivo** en cabeza del Presidente de la República, si éste no cumple con pronunciarse frente a la representación del Consejo Departamental en el término 30 días (art. 55 - III R)

4.6.- Proceso de Censura.- (Arts. 62 - 65 R).

En la sustanciación del proceso de censura, aparta automáticamente al Prefecto del Departamento de la sesión del Consejo, habilitando al Secretario General de la Prefectura para presidir la misma.

Es loable manifestar que en este artículo, también se contempla la posible inasistencia del Secretario General de la Prefectura, como maniobra para descabezar al Consejo en la sesión de censura. En este sentido el Reglamento dispone que la ausencia del Secretario General no será un óbice para que se lleve a cabo la sesión, en la que se resolverá la aplicabilidad de la censura al Prefecto

4.7.- La Audiencia Pública.- (Art. 39 R)

Esta figura no está contemplada en la Ley de la Descentralización Administrativa, sin embargo es incorporada en su Reglamento. Es otro paso relevante, que marca la corriente de la participación ciudadana en el quehacer administrativo obligando al Consejo Departamental para que con un mínimo de dos veces al año, destine dos sesiones ordinarias, al margen de las sesiones regulares mensuales, para llevarlas a cabo con el objeto de recibir en las mismas a la ciudadanía ya sea en forma individual o colectiva, con la finalidad de tratar temas de interés ciudadano relacionados con la actividad prefectural. De lo genérico de la norma se colige que no solamente alcanza a favor de los titulares de derechos subjetivos sino que también comprende a los titulares de intereses legítimos o difusos.

La incorporación de la Audiencia Pública guarda armonía con la prescripción que sobre élla establece nuestra ley de Procedimiento Administrativo.

5.- Doble Discurso: La normativa por un lado y la realidad por el otro.-

Hace pocos años atrás el Gobierno lanzó a la opinión pública un anteproyecto de ley, llamado Diálogo 2000, en el que se tocaron varios temas relacionados a la participación ciudadana: entre ellos, afín con la temática que nos interesa, sobresalen la Descentralización Administrativa y los mecanismos de control social entre otros.

Este anteproyecto fue intensamente distribuido con carácter general a todos los sectores de la población, en busca de una herramienta para diseñar políticas públicas y participativas que permitan captar el sentir del pueblo y positivizarlo.

Como consecuencia del mencionado anteproyecto, el 31 de julio del 2001, se promulgó la ley N° 2235, denominada del Diálogo 2000, que si bien recogió algunas sugerencias de la agenda del Diálogo Nacional 2000, no colmó las aspiraciones de sentar la estructura descentralizadora que esperaba el universo de gente que trabajó en sus distintas comisiones.

Como se puede observar hay una permanente marcha y contramarcha entre los partidarios de hacer participar más a la ciudadanía, para que ésta no sea objeto sino sujeto en el quehacer administrativo, y aquéllos que pretenden retener la concentración del poder. En esa marcha hacia la mayor participación, el Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Cruz, dictó la Ordenanza Municipal que comentaremos.

6.- Ordenanza del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra N°055/2004.-

Habiendo fenecido el mandato de dos años para el cual fueron designados los cinco Consejeros Departamentales dentro del ámbito jurisdiccional del Municipio de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, el actual Concejo Municipal, basado en las prescripciones legales, dicta la Ordenanza Municipal N°055/2004.

La mencionada Ordenanza se fundamenta legalmente en las disposiciones del artículo 12 de la Ley de Descentralización Administrativa y su Reglamento, que prescriben que son los Concejales Municipales los que designan a los Consejeros Departamentales

Pero he aquí el punto interesante. Los Concejales Municipales, dando un cuarto de conversión, decidieron consultar al pueblo para que este en forma directa seleccione a los ciudadanos, que a su entender, son los más aptos para ocupar los cargos de Consejeros Departamentales, en sus delicadas y altas

funciones de consulta, control y fiscalización del Poder Ejecutivo Nacional a nivel departamental.

Ahora bien, a los efectos de organizar dicho evento, encomienda a un Comité de Consulta Popular Municipal, que lleve a cabo el “sui generis” proceso de selección, y designa como miembros de este Comité de Consulta, a notables ciudadanos pertenecientes a las instituciones más representativas del medio; un representante de la Universidad Oficial, un representante de la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz, un representante de la Central Obrera Departamental; un representante del Comité Cívico, que por su trayectoria en defensa de los intereses del Departamento, se convierten en lo más representativo, y a un quinto ciudadano para que presida el Comité de Consulta Popular.

Las demás condiciones, plazos y formas satisfacen las exigencias de elecciones tradicionales.

Es importante resaltar que al no ser una elección oficial, los recursos económicos fueron solventados por instituciones públicas y privadas que apoyaron el proceso. La elección no tuvo el carácter de obligatoriedad al que estamos acostumbrados, sino que su asistencia fue voluntaria, invocando el fervor cívico de la ciudadanía que reclama participación, pero con carácter vinculante para el órgano municipal.

Como respuesta a la Convocatoria de la Consulta, se presentaron cincuenta candidatos, debidamente registrados, cumpliendo a cabalidad las exigencias impuestas por el Comité Impulsor de la Consulta. El escrutinio de los votos se realizó de manera pública, en cada mesa electoral y en presencia de la ciudadanía, observadores y prensa, advirtiéndose la madurez alcanzada.

Conforme a la convocatoria, los cinco ciudadanos que hayan conseguido la mayor preferencia de los electores a través del voto, fueron designados Consejeros Departamentales por el Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Cruz, tal cual lo prescribe el artículo 12 de la ley de Descentralización Administrativa y el art. 15 de la Ordenanza Municipal citada.

Si alguno de los Consejeros Departamentales designados tuviese impedimento para ejercer el cargo, será reemplazado con nueva designación, en estricta prelación de los resultados de la Consulta Popular. En esta forma se cubre la posibilidad prescripta en el art. 16 del Reglamento sobre cargo vacante. Potencialmente, podemos decir, que en caso de vacancia, por estricto orden de número de votos obtenidos, los restantes candidatos pueden ocupar el cargo al que aspiraron.

La decisión tomada por los Concejales Municipales de convocar a una Consulta Popular, obedece a poner un freno a la centralización administrativa en un país unitario, consiguiendo que el órgano de control, fiscalización y consulta del Poder Ejecutivo a nivel departamental que son los Consejos Departamentales, se mantenga marginado de la influencia política partidaria, cumpliendo así con los fines para lo cual fue creado.

La Ordenanza Municipal 055/2004, a través de la cual se convocó a la Consulta Popular, tuvo las siguientes características:

- Los Consejeros Departamentales ejercerán sus funciones por el término de dos años, de conformidad con el art. 17 de la ley de Descentralización Administrativa.

Los recintos para la Consulta Popular fueron los mismos lugares que la Corte Electoral tiene establecidos para los sufragios oficiales, utilizando la infraestructura de los establecimientos escolares.

Aparte de las condiciones generales, anteriormente señaladas, los candidatos tenían que demostrar haber cumplido con dos requisitos específicos.

a) Haber sido postulado por tres o más instituciones diferentes con personalidad jurídica de conformidad con la novísima modificación constitucional, que manda que la representación popular se ejerce por partidos políticos, o agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas con arreglo a la Constitución y a las leyes; o con la firma de quinientos ciudadanos.
b) El depósito de una suma de dinero a ser depositada en una cuenta abierta a tales efectos, por cada candidato.

Como resultado de esta convocatoria, fueron 50 los ciudadanos registrados como candidatos que cumplieron los requisitos exigidos por la citada Ordenanza Municipal.

Como anécdota cabe manifestar, que en estas elecciones no hubo lista sábanas ni candidatos que pertenezcan a partidos políticos, ni funcionarios jerárquicos de la Administración Pública, nacional, departamental o local.

6.1.- Designación de los Consejeros electos.-

Esto es lo interesante. El Concejo Municipal de Santa Cruz de la Sierra, en uso de sus atribuciones conferidas por ley (Art. 12 inc. 24 LM, Art. 12 LDA y el art. 11 de su DR) designó como Consejeros Departamentales a los cinco (5) ciudadanos que consiguieron la mayor preferencia de la ciudadanía a través del voto directo en la Consulta Popular Municipal **(Art. 13 - 15/OM/055/2004).**

Meses antes den la ciudad de Camiri, perteneciente al Departamento de Santa cruz, se había sentado el precedente de este nuevo estilo de designación de los Consejeros a través de la Consulta Popular.

7.- Corolario.-

Después de todo lo sucintamente manifestado sobre el ordenamiento jurídico boliviano, corresponde profundizar el estudio de la participación administrativa y más aún si esta incursiona en el ámbito del control administrativo, que siendo este un elemento esencial de nuestro sistema republicano merece mayor atención. Si añadimos el mecanismo de la Consulta Popular en la designación de los miembros de los Consejos Departamentales, habremos contribuido a una verdadera participación de los ciudadanos en la Administración Pública.

.

La Coruña, octubre, 2004