

REFORMA ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA

ANTECEDENTES

Vamos a presentar en breve síntesis, la reforma administrativa en Bolivia, esbozando el marco institucional de los Sistemas de Regulación, que en cuanto a Reforma Administrativa se refiere, comprenden uno de los capítulos más importantes de los últimos tiempos, por la amplitud que abarcan y la diversidad de sus actividades administrativas.

Bolivia cuenta en la actualidad con tres grandes Superintendencias Generales que representan a los tres Sistemas Regulatorios y que son conocidos comúnmente con las siglas de Sirese, Sirefi y Sirenare. Todos estos Sistemas nacieron como tal, en la década de los años 90 y son complementados hasta la actualidad.

I. EL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL (SIRESE)

El Sistema de Regulación Sectorial (Sirese) es creado por el art. 21 de la Ley 1600, del 28 de Octubre de 1994, conocida como Ley Sirese, con el objetivo de regular, controlar y supervisar aquéllas actividades de los sectores de las telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas y otros sectores más que mediante ley sean incorporados al Sistema y que se encuentren sometidos a regulación conforme a las respectivas normas legales.

Este Sistema nace bajo la tuición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico¹, y está conformado de la siguiente manera:

Superintendencia General y las cinco Superintendencias Sectoriales, que siguiendo el orden enumerativo de la ley, son las siguientes:

Superintendencia de Telecomunicaciones. La Ley 1632, del 5 de Julio de 1995, denominada Ley de Telecomunicaciones, señala que es la encargada de regular las actividades de las telecomunicaciones, en especial las referidas al servicio público. El art. 4 de la citada ley, luego de adoptar como suyas las atribuciones generales conferidas por la Ley Sirese, pasa a enumerar las funciones y atribuciones específicas de esta Superintendencia.

Superintendencia de Electricidad. La Ley 1604, del 21 de Diciembre de 1994, conocida como Ley de Electricidad, en su art. 12, establece como propias las

¹ Ministerio que por disposición de la Ley 1788 del 16 de Septiembre de 1997 se desdobló en Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Económico, quedando el Sirese, bajo la tuición de este último

funciones y atribuciones de la ley Sirese y aparte establece las específicas de la Superintendencia de Electricidad. Esta ley impone que las empresas eléctricas comprendidas dentro del Sistema Interconectado Nacional deberán estar desagregadas en empresas de Generación, Transmisión y Distribución y sólo podrán dedicarse a una de estas actividades.

Superintendencia Hidrocarburos. La Ley 1689, del 30 de Abril de 1996, llamada Ley de Hidrocarburos, establece que esta Superintendencia se encargará de regular, controlar y supervisar las actividades petroleras, ya sea en la etapa de exploración, explotación, comercialización, transporte, refinación e industrialización y la distribución del gas natural por redes.

En su art. 66, la citada ley establece que la Superintendencia de Hidrocarburos toma como suyas las atribuciones establecidas en la Ley Sirese, y luego enumera sus atribuciones específicas.

Superintendencia de Transportes. El DS. 24178, del 8 de Diciembre de 1995, señala que tiene la finalidad de regular las actividades del transporte en todas sus formas. En su art. 2 además de adoptar como propias las atribuciones generales conferidas por la Ley Sirese, establece las atribuciones específicas de esta Superintendencia.

El Art. 10 del DS 24718, del 22 de Julio de 1997, define a la Superintendencia de Transporte, e incluye entre los servicios que regula, a los aeronáuticos y a los servicios aeroportuarios y además reitera que son de su competencia las atribuciones generales establecidas en la Ley Sirese, en sus reglamentos y en el DS. 24178.

Superintendencia de Saneamiento Básico. El art. 14 de la Ley 2066, del 11 de Abril del 2000, conocida como Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, crea la Superintendencia de Saneamiento Básico como parte del Sistema de Regulación Sectorial (Sirese) en sustitución a la denominada Superintendencia de Aguas, creada por la Ley N° 2029 del 29 de Octubre de 1999.

En su art. 15, la ley 2066, establece las facultades, atribuciones y obligaciones específicas, de esta Superintendencia.

II. EL SISTEMA DE REGULACIÓN FINANCIERA (SIREFI)

El Sistema de Regulación Financiera (Sirefi) es creado por el art. 44 de la Ley 1732, promulgada el 29 de Noviembre de 1996, conocida como Ley de Pensiones, con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con el seguro social obligatorio de largo plazo, bancos y entidades financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras y del mercado de valores.

Este Sistema nació bajo la tuición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico², conformado por:

Superintendencia General. Establecida por la misma ley y artículo citado anteriormente. También se establece en forma expresa que las disposiciones sobre nombramientos, estabilidad, requisitos, prohibiciones son las mismas que las establecidas en la Ley Sirese.

Por ministerio del art. 40 de la Ley 1864, del 15 de Julio de 1998, llamada Ley de Propiedad y Crédito Popular, esta Superintendencia General, es transformada en la Superintendencia de Recurso Jerárquico del Sirefi.

Superintendencia de Recurso Jerárquico. Esta Superintendencia comprendida dentro del Sistema de Sirefi, tuvo corta duración, pues fue “eliminada”, (literalmente conforme lo dice la ley), mediante el art. 30 de la Ley 2427, del 28 de Noviembre de 2002, llamada Ley del Bonosol. Por disposiciones de esta ley todos sus activos, pasivos, archivos y documentos así como todos los recursos jerárquicos en tramitación, fueron transferidos a la Superintendencia General del Sirefi, que nuevamente fue puesta en vigencia por el imperio del art. 22 de la citada ley, con las mismas atribuciones conferidas por la ley de Pensiones.

Superintendencia de Bancos y Entidades Financiera. Es la más antigua de las Superintendencias, se creó por ley del 11 de Julio del año 1928, y fue modificada por medio de los arts. 152 al 160 de la Ley 1488, del 14 de Abril de 1993, conocida como Ley de Bancos y Entidades Financieras, que determina que esta Superintendencia actuará como órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país, incluyendo el Banco Central de Bolivia. En el art. 154 le fija todas sus atribuciones.

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. Se crea por los arts. 35 a 39 de la Ley de Propiedad y Crédito Popular. En esta Superintendencia se fusionan la Superintendencia de Pensiones, que fue creada mediante la Ley de Pensiones; la Superintendencia de Valores, la que fue creada mediante la misma ley; y la Superintendencia de Seguros, creada por Decreto Ley 15516, del 2 de Junio de 1978.

En resumen, por disposición de esta Ley hay un solo Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros y tres Intendentes: uno de Pensiones, otro de Valores y el otro de Seguro.

Superintendencia de Empresa. Creada por los arts. 25 a 27, de llamada Ley del Bonosol, y se encuentra comprendida dentro del Sistema de Regulación Financiera (Sirefi).

² Ministerio que por disposición de la Ley 1788 del 16 de Septiembre de 1997 se desdobló en Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Hacienda, quedando el Sirefi, bajo la tuición de este último.

Esta Superintendencia de reciente creación regulará, controlará y supervisará a las personas, entidades, empresas y actividades sujetas a su jurisdicción en lo relativo al gobierno corporativo, la defensa de la competencia, la reestructuración y liquidación de empresas y el registro de comercio.

III. EL SISTEMA DE REGULACIÓN DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES (SIRENARE)

Este Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables, llamado (Sirenare) es creado por el art. 21 de la Ley 1700, del 12 de Julio de 1996, conocida como Ley Forestal, con el objetivo de regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables.

Este Sistema nace bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio ambiente y estará regido de la siguiente forma:

Superintendencia General, e integrado por la Superintendencia Forestal y la Superintendencia Agraria. Son aplicables a este sistema las disposiciones sobre recursos financieros, funciones, controles internos y externos y demás relevantes de la Ley Sirese.

Superintendencia Forestal. Creada mediante el art. 21, parágrafo IV, de la Ley Forestal que establece que será la encargada de supervisar el Régimen Forestal de la Nación.

Superintendencia Agraria. Creada por los arts. 24 a 29 de la Ley 1715, del 18 de Octubre de 1996, llamada Ley INRA, con las atribuciones de regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra en armonía con el recurso, agua, flora y fauna bajo los principios del desarrollo sostenible.

IV. SUPERINTENDENCIA DE SERVICIO CIVIL

Esta Superintendencia fue creada por los arts.58 a 64 de la Ley 2027, del 27 de Octubre de 1999, denominada Estatuto del Funcionario Público y fue modificada mediante Ley 2104, del 21 de Junio del 2000. No forma parte integrante de ninguno de los Sistemas de Regulación anteriormente expuestos. Reconoce como órgano de tuición el Ministerio de Trabajo y Micro Empresa

Su función principal es supervisar el régimen y gestión de la carrera administrativa en las entidades públicas, velando por los principios de eficiencia y eficacia en la función pública y también por la dignidad y los derechos de los servidores públicos.

V. CARACTERES COMUNES DE ESTAS ENTIDADES REGULATORIAS

1. Naturaleza Jurídica.

1.1. Son personas jurídicas de Derecho Público. Son órganos autárquicos. Todas han sido creadas mediante ley. Tienen jurisdicción nacional. Gozan de autonomía de gestión, tanto técnica, como administrativa y económica.

En consecuencia cada Superintendencia tiene la capacidad de gestión administrativa sobre sus propios recursos y la de ejecutar su propio presupuesto de ingresos y egresos.

1.2. Sobre todas la Superintendencias, ejerce tuición el Ministerio del ramo.

- Para las Superintendencias del Sirese, el órgano tuitivo es el Ministerio de Desarrollo Económico.
- Para las Superintendencias del Sirenare, es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- Para las Superintendencias del Sirefi, es el Ministerio de Hacienda.
- Para la Superintendencia del Servicio Civil, que no pertenece a ninguno de estos Sistemas, ejercía tuición en un inicio el Ministerio de Hacienda, pero por disposiciones de la Ley 2104 (art. 4), pasó a ejercer esta función el Ministerio de Trabajo y Micro empresa.

1.2.1. Cuál es el concepto de tuición a que se refiere la ley? Este concepto abarca “la verificación del cumplimiento de las políticas, normas, misión y objetivos institucionales, así como las metas y resultados previstos”. Así ha sido establecido en el DS 25055, art. 53³

Por la amplitud del concepto de tuición, ésta se diluye en el vacío y prácticamente en la realidad no se ejerce.

2. Representación y designación

La designación, representatividad, estabilidad, remoción, requisitos y prohibiciones en la función de los Superintendentes están prescriptas por ley.

Tanto el Superintendente General como los Superintendentes Sectoriales son designados por el Presidente de la República de ternas propuestas por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Excepcionalmente, para la designación del Superintendente General del Servicio Civil, se requiere terna propuesta por dos tercios del total de los miembros del Senado.

La durabilidad del mandato es de seis años para los Superintendentes, no pudiendo ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiese ejercido su mandato.

3. Suspensión y destitución

³ DS 25055 del 23/05/98. Norma Complementaria al D.S. 24855 del Poder Ejecutivo

No pueden ser suspendidos en sus funciones sin auto final de instrucción que disponga procesamiento penal o resolución por la que se atribuya responsabilidad administrativa o civil conforme a ley. Puede ser restituido si descarga su responsabilidad.

Pueden ser destituidos en virtud de sentencia ejecutoriada por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por que tuviese relación de parentesco de consanguinidad en línea directa o colateral o de afinidad hasta el segundo grado inclusive, con el Presidente de la República o con los Superintendentes Sectoriales. Si bien la ley no lo explicita, consideramos que esta última prohibición comprende el parentesco entre Superintendentes Sectoriales del mismo Sistema de Regulación. Para todas estas situaciones goza de Caso de Corte. (art. 118-6 CPE)

4. Requisitos para los nombramientos

Tanto para los Superintendentes Sectoriales como para los Superintendentes Generales se requiere además de la nacionalidad boliviana, poseer título universitario y una experiencia profesional de 10 años. (art. 9. Ley Sirese)

5. ¿Quién crea los Entes Reguladores en Bolivia?

Todos los Entes Reguladores que actualmente existen en Bolivia han sido creados mediante ley, aunque no existe ninguna disposición constitucional que en forma expresa determine que dichas facultades le corresponden al Poder Legislativo. Sin embargo, sí podemos descifrar que la metodología utilizada para la creación de estos entes reguladores surge de la voluntad de impedir que dichas instituciones sean politizadas.

6. Financiamiento de los Sistemas de Regulación

El art. 3 de la Ley Sirese, establece que los órganos de los Sistemas de Regulación se financiarán mediante tasas y otros recursos que se establezcan en normas legales sectoriales⁴.

El art. 27 de la Ley 2427, llamada Ley del Bonosol, establece que los recursos provenientes de las tasas de regulación deberán financiar las actividades de las Superintendencias del Sirefi, y la alícuota que corresponde a la Superintendencia General, la que podrá disponer la compensación de recursos entre ellas. Estas disposiciones declara que también son aplicables al Sistema de Regulación Sectorial (Sirese).

7. Objetivos principales

Los objetivos principales de los Entes Reguladores son:

⁴ Sirese, en los dos primeros años de su creación como Sistema de Regulación, incluyó sus gastos dentro del presupuesto anual del Gobierno Central.

- Que los Entes regulados operen eficientemente
- Que contribuyan al desarrollo de la economía nacional
- Que tiendan a que todos los habitantes puedan acceder al uso y goce de los servicios regulados.
- Asegurar a los usuarios, consumidores y a las entidades reguladas, la debida protección legal.

8. Responsabilidad

Si bien es cierto que no está explícito en las normas creadoras, en las normas específicas, ni en sus reglamentos, no es menos cierto que le alcanza a todos ellos la responsabilidad integral por toda actividad en el ejercicio de su cometido.

Cuando vimos la naturaleza jurídica dijimos que eran parte de la administración pública descentralizada, en otras palabras eran entes autárquicos y como tales asumen la misma responsabilidad que el Estado Nacional.

Como la actividad de estos entes es amplia, ellos son responsables en su accionar administrativo, normativo , y jurisdiccional.. Incluso esta responsabilidad se amplía después de que hayan cesado en sus funciones.

9. Facultad de aprobar y aplicar precios y tarifas

El régimen tarifario debe estar orientado por los principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

Entre las atribuciones generales de los Superintendentes Sectoriales, se encuentran las de: Aprobar y publicar precios y tarifas de acuerdo a las normas legales sectoriales. Establecer el deber que tienen de vigilar su correcta aplicación y asegurar que la información sustentatoria esté disponible para el conocimiento de todos los interesados. (10-e, Ley Sirese)

En este sentido, algunos de los sectores como el de electricidad, tienen reglamentos específicos sobre precios y tarifas (DS. 26094 del 2 de Marzo del 2001).

Esta atribución merece algunos comentarios. ¿Pueden los Entes Reguladores establecer las tarifas de los Servicios Públicos o solamente le está atribuida la facultad de controlarlas?

Por ejemplo la Ley de Telecomunicaciones, en su art. 21, (modificado por la Ley 2342 del 25 de Abril del 2002), establece que los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones serán establecidos libremente. Sin perjuicio de ello la Superintendencia regulará los precios de los servicios prestados por proveedores que tengan posición dominante, a través de topes de precios.

Ahora la pregunta es quién está facultado para determinar la Canasta de Servicios y establecer el Tope de Precios. El art. V. Disposiciones Transitorias de la Ley de Telecomunicaciones atribuye esta facultad de fijar los Topes de Precios a la Superintendencia de Telecomunicaciones.

La metodología para imponer el Tope de Precios se basa en los siguientes elementos fijados por la citada ley:

- En el costo de la prestación del servicio
- Ajustes periódicos por inflación y mejoras de productividad de la industria de las telecomunicaciones

Se establece que estos ajustes se aplicarán y revisarán de acuerdo a lo establecido en el reglamento (otorgado por el Poder Ejecutivo) y por los correspondientes contratos de concesiones. Aquí incorporamos la voluntad del Estado convenida con las cocontratantes.

10. Obligaciones de los Entes Reguladores.

Entre las obligaciones que tienen los Entes Reguladores en general, podemos citar:

- Brindar asesoramiento, a los entes y sectores regulados, usuarios y consumidores y a las autoridades que así lo requieran
- Informar al Ministerio que ejerce tuición sobre ellos, acerca del desarrollo de sus actividades.
- Dar publicidad a sus actos como requisito indispensable para su eficacia
- Asegurar el acceso a la documentación que por cualquier interesado le fuera exigida.

VI. ATRIBUCIONES DE LOS SISTEMAS DE REGULACIÓN

Resulta importante manifestar que según el art. 24 de la Ley del Bonosol, las atribuciones de la Superintendencia General del Sirefi, serán las mismas del Superintendente General del Sirese, en cuanto al seguimiento y supervisión de la gestión de los Superintendentes, las políticas salariales y de recursos humanos, la estructura general administrativa y la elaboración del presupuesto consolidado

1. Facultades Administrativas. Esencialmente sus funciones son:

1.1. Regular, controlar y supervisar (art. 1 Ley Sirese), siendo las facultades más características y de ellas se desprenden otras que complementan las funciones administrativas.

No se puede controlar a una empresa, es decir no se puede comprobar su eficacia, si no se tiene conocimiento cabal de la empresa a inspeccionar.. De ahí se

desprende la obligación del Ente Regulado a suministrar toda la información requerida.

De la trilogía, regular, controlar, supervisar, surge el derecho a inspeccionar al Ente Regulado. No es que resulte insuficiente la información suministrada sino que, para una mayor comprensión o mejor satisfacción de su cometido, es necesario realizar la inspección.

1.2. Las Superintendencias Generales tienen la atribución de fiscalizar y emitir opinión, sobre la eficiencia y eficacia de la gestión de las Superintendencias Sectoriales y del adecuado control de las personas naturales o jurídicas que realicen actividades reguladas.(art. 7-b Ley Sirese)

Para ejercer mejor la labor fiscalizadora cada Superintendente Sectorial deberá presentar a su órgano jerárquico un Plan Operativo de Gestión anual conjuntamente con su presupuesto. Este plan tiene obligatoriamente que incorporar indicadores apropiados que permitan establecer la eficacia y la eficiencia de su gestión (art.19 D.S. 24504⁵)

1.3. Las Superintendencias Sectoriales tienen la facultad de controlar que está expresamente circunscripta a la correcta prestación de los servicios para que los Entes Reguladores vigilen: (art. 10-d Ley Sirese)

- la correcta prestación de los servicios
- el cumplimiento de las obligaciones contractuales
- la ejecución del plan de inversiones comprometido y
- el mantenimiento de sus instalaciones. (art. 10-d Ley Sirese)
- la correcta aplicación de las tarifas, asegurando que la información sustentatoria esté disponible para conocimiento de las personas interesadas (art. 10-e Ley Sirese)

1.4. Otra facultad es otorgar, modificar y renovar las concesiones, licencias, autorizaciones y registros (Art.10-c y 11 Ley Sirese). Estas concesiones se otorgarán mediante Resolución Administrativa emitida por el Ente Regulador y a nombre del Estado.

Estamos aquí frente a una función delegada expresamente por la ley para que sean los Entes Reguladores y no el Poder Ejecutivo quien otorgue las concesiones y las licencias de los servicios públicos al beneficiario (art. 11 Ley Sirese), siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos para adquirir las concesiones y licencias.

⁵ .S. 24504 del 21 de Febrero de 1997 Reglamenta la Ley Sirese

Las Resoluciones Administrativas que dispongan el otorgamiento de las concesiones y licencias tienen la obligación de ser publicadas e inscritas en un registro público, conforme a las normas legales. (art. 11 in fine Ley Sirese).

Ahora que sucede si una concesión, licencia, autorización o registro se relaciona con dos o más sectores de regulación. En estos casos la ley contempla que tales concesiones sean otorgadas en forma conjunta por los Superintendentes Sectoriales que correspondan. (art. 10-c in fine Ley Sirese)

Toda persona que se sienta perjudicada con el otorgamiento de una concesión o licencia podrá impugnar dicha Resolución Administrativa haciendo valer sus derechos ante la Superintendencia General, quedando expedita la vía judicial en caso de no expresar conformidad con la última instancia administrativa.

2. Facultades Ejecutivas (art. 10-a Ley Sirese)

Las Superintendencias Sectoriales están facultadas no sólo a cumplir sino a hacer cumplir la normativa legal de la regulación con sus reglamentos y asegurar la correcta aplicación de sus principios, políticas y objetivos.

2.1. Los Entes Reguladores en Bolivia no tiene la facultad de crear tasas. Sólo pueden percibir las tasas fijadas por el Poder Legislativo en atención al principio de legalidad.

Es importante manifestar que la Constitución Política del Estado (CPE) establece en su art. 26 que “Ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de la Constitución...” y en su art. 59-2 la misma CPE señala que el Poder Legislativo puede “imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes...” En consecuencia, si estas funciones no las tiene el Poder Ejecutivo, menos las pueden tener los Entes Reguladores.

2.2. Ahora bien, estos Entes Reguladores financian sus actividades a través de tasas y otros recursos establecidos por las normas legales sectoriales respectivas (art. 3 Ley Sirese)

2.2.1. La fijación de tasas está dentro de la zona reservada de la ley.

Tal es así, que sobre la determinación de la tasa de aguas, el art. 62 de la Ley de Agua, dispone que la Superintendencia de Saneamiento Básico remitirá al Ministro de Hacienda una recomendación sobre el nivel de la tasa, a fin de que este eleve al Senado Nacional el dictamen técnico.

El monto de las tasas varía dependiendo del sector. Por ejemplo: Transporte Aéreo hasta 0.8% (art. 11 DS 24718); Hidrocarburos 1% (art. 6 Ley de Hidrocarburos); Telecomunicaciones hasta 1% (art. 22 Ley Telecomunicaciones); Seguros hasta 2% (art. 42 Ley de Seguros); Bancos y Entidades hasta el uno por mil (art. 159 Ley de

Bancos); Pensiones: AFP hasta 0.05% (art. 48 Ley de Pensiones); Electricidad hasta 1% (art. 14 Ley Electricidad); Agua hasta el 2% (art. 16 Ley de Aguas).

2.2.2. Otros recursos.- Estos se establecerán en las normas legales sectoriales respectivas. Citamos como ejemplo:

- El art. 38-d de la Ley Forestal, señala que parte de la patente de aprovechamiento forestal será destinado a favor de ésta.
- El art. 51-c del D.S. 26389, menciona entre las fuentes de recursos financieros de la Superintendencia General del Sirese a las donaciones y legados que reciba de fuente interna o externa.
- El art. 29 de la Ley INRA, menciona dentro de las fuentes de financiamiento de la Superintendencia Agraria, los ingresos propios que ésta pueda tener.

3. Facultades Políticas

3.1. Dentro de sus atribuciones las Superintendencias Sectoriales tienen la facultad de promover la competencia y eficiencia en toda la actividad de los Entes Regulados afectados a su sector. (art. 10-b Ley Sirese)

3.2. Las Superintendencias Sectoriales tienen la facultad de investigar conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias, en las empresas y entidades que operen en dichos sectores, cuando consideren que pueden ir contra el interés público (art.10-b Ley Sirese in fine).

3.3. Considerar y aprobar las políticas salariales y de recursos humanos, así como la estructura general administrativa de las Superintendencias Sectoriales (art. 7-f Ley Sirese), facultando a las Superintendencia Generales a designar y remover al personal de su Superintendencia, así como fijar sus remuneraciones y funciones (art. 10-e D.S. 24504) y a establecer políticas salariales y de recursos humanos (art. 23 D.S. 24504).

3.4. Considerar, aprobar y modificar los presupuestos elaborados por las Superintendencias Sectoriales (art. 7-g Ley Sirese) y Elaborar el presupuesto consolidado de Sirese y presentarlo al Poder Ejecutivo, para su consideración e incorporación al Presupuesto General de la Nación, que se debe presentar al Poder Legislativo. (art. 7-h Ley Sirese).

4. Facultades Normativas

4.1. Los Entes Reguladores tienen la facultad de proponer normas de carácter técnico y dictaminar sobre los reglamentos relativos a su sector.

4.2. Cada Superintendente tiene la obligación de elaborar normas para la regulación de la conducta del personal bajo su dependencia, para dar cumplimiento del

mandato legal de la Contraloría General de la República. El Superintendente General tiene que aprobar ese reglamento.

4.3. Considerar y aprobar los proyectos de normas internas de la Superintendencia Sectorial (art. 6-e Ley Sirese).

4.4. La facultad de Intervención, que es una forma de control administrativo, está expresada en la ley, pero la deja librada a las modalidades de la normativa de cada uno de los sectores regulados (Art. 10-f Ley Sirese). No sólo faculta a estos Entes Reguladores a intervenir, sino también a designar al interventor de los órganos regulados.

5. Facultades Jurisdiccionales

Es interesante manifestar que llamamos facultades jurisdiccionales porque ellos conocen y resuelven conflictos como consecuencia de la aplicación de las normas regulatorias, cuando éstas afectan a intereses de las entidades reguladas y/o de terceros, y en algunos casos, frente a conflictos presentados entre ellos.

5.1. Conocer y procesar las denuncias y reclamos presentados, ya sea por los usuarios, por las empresas y las entidades en relación a sus actividades reguladas (art.10-h Ley Sirese)

5.2. Conocer y resolver recursos de revocatoria

5.3. Son competencias de las Superintendencias Generales:

5.3.1. Conocer y resolver los recursos jerárquicos contra las resoluciones de los Superintendentes Sectoriales (art. 7-a Ley Sirese).

5.3.2. Conocer y resolver aquellos asuntos que sean puestos en su conocimiento por los Superintendentes Sectoriales (art. 7-c Ley Sirese).

5.3.3. Dirimir los conflictos de competencias que se susciten entre la Superintendentes Sectoriales (art. 7-j Ley Sirese).

6. Facultades Sancionatorias

Estas son también facultades jurisdiccionales

6.1. La Superintendencia General del Sirese tiene facultades para adoptar medidas administrativas y disciplinarias para con las Superintendencias Sectoriales, cuando éstas no cumplen con las normativas regulatorias. (art. 7-d Ley Sirese).

6.2. Ahora, las Superintendencias Sectoriales tienen la facultad de:

6.2.1. Disponer la caducidad o revocatoria de la concesiones, licencias, que hubiesen otorgado, únicamente por causales prescriptas en las leyes sectoriales.

Es indispensable que tanto la caducidad como la revocación sean expedidas mediante Resolución Administrativa, la cual no será efectiva mientras no se agoten los recursos previstos por la ley con sujeción a las normas procesales aplicables. Es decir, tiene que agotarse toda acción administrativa y el derecho de recurrir a sede judicial que tiene un límite de 90 días. (art. 13 Ley Sirese).

6.2.2. También están facultadas para revocar o cancelar las autorizaciones y registros otorgados.(arts. 10-c y 14 Ley Sirese).

6.2.3. Tienen facultad de aplicar sanciones en los casos previstos por las normas sectoriales (art.10-g Ley Sirese) y el art. 18 del D.S. 24505 las faculta para aplicar sanciones para los casos no previstos.

6.2.4. Están facultadas para aplicar sanciones en los casos previstos por los contratos de concesión y licencias. Es decir por el incumplimiento de los convenios celebrados. (art.10-g Ley Sirese)

6.2.5. También están facultadas para aplicar sanciones a las transgresiones a las prohibiciones establecidas en todo lo relacionado a las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la Competencia, como son los acuerdos anticompetitivos, las practicas abusivas y las fusiones entre competidores, de acuerdo a las normas legales sectoriales. (art. 21 Ley Sirese)

6.2.6. Le corresponde aplicar la nulidad de pleno derecho a todo convenio, contrato y acuerdos adoptados en infracción de las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia (art. 20 Ley Sirese).

7. Facultades Residuales

Estas facultades abiertas están en casi todos los Entes Reguladores. Como se sabe estos son conceptos amplios que pueden englobar todo, pero no pueden ni deben salirse de su marco específico. No pueden aplicarse discrecionalmente pues con ello se habilitarían todas las facultades para el cumplimiento de sus objetivos lo que ocasionaría un uso indiscriminado y una cláusula ilimitada.

Citaremos algunos ejemplos de las distintas normas:

7.1. Realizar todos los actos que sean necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades. (art. 7-j Ley Sirese)

7.2. Realizar actos que sean necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades (art.10-k Ley Sirese)

7.3. Realizar los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo a lo establecido en la presente ley y sus reglamentos. (art. 4-l Ley Telecomunicaciones)

7.4. Asegurar que las actividades de la Industria Eléctrica cumplan con las disposiciones antimonopólicas y de defensa al consumidor, y tomar las acciones necesarias para corregir cualquier incumplimiento. (art. 12-b Ley Electricidad)

7.5. Todas aquellas atribuciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones. (art. 43-t Ley Seguros)

7.6. Las demás atribuciones que le permitan un adecuado y eficiente cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a Ley. (art. 5-k D.S. 26389)

VII. CUÁL FUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EMPLEADO PARA PONER EN FUNCIONAMIENTO A ESTOS ENTES REGULADORES

Como no existía una Ley de Procedimiento Administrativo en el País, cada una de las Superintendencias Generales de los diferentes sistemas fueron proyectando sus propios procedimientos en la medida de sus necesidades. Como las Superintendencias no tienen facultades suficientes, es el Poder Ejecutivo quién aprueba estos Reglamentos mediante Decretos Supremos.

La columna principal para la puesta en marcha de las Superintendencias del Sirese, fue dada mediante los D.S. 24504 y 24505 del 21 de Febrero de 1997. En el caso de las Superintendencias del Sirefi, fue a través D.S. 25207 del 23 de Octubre de 1998. La puesta en funcionamiento de las Superintendencias del Sirenare fue por medio del D.S. 26389 del 2 de Noviembre de 2001.

Ahora bien, como el primero de los Sistemas de Regulación en crearse fue el Sirese, éste al tomar la delantera sirvió no sólo de referencia sino que se aplica supletoriamente para todas las demás.

En todos estos reglamentos fueron incorporados normas y principios del procedimiento administrativo, resultando una copiosa legislación al respecto, pero no siempre armoniosa, pues en algunos casos se encontraban lagunas, normas sueltas y/o contradictorias.

En los primeros Decretos se reglamentó la estructura básica de las Superintendencias y se fueron incorporando normas procedimentales propias del derecho administrativo, pero muchas de ellas impregnadas del derecho privado tanto en lo sustantivo como en la forma.

Por ejemplo en el D.S. 24505, del Sistema de Regulación Sectorial (Sirese) se legisló sobre los principios del procedimiento administrativo, como ser el Impulso de

oficio; el principio de economía, refiriéndose a la simplificación, agilización y concentración de los actos procesales; el informalismo, eximiendo a los administrados de los requisitos formales subsanables; el debido proceso, con el derecho a ser escuchado, a presentar y ofrecer pruebas, alegar y el de publicidad.

Se dictan asimismo normas sobre competencia y sus conflictos; sobre personería, representación, domicilio; sobre los plazos y las notificaciones; Se incorpora a través de este Reglamento el instituto de la Audiencia Pública, su convocatoria, preparación, celebración y clausura, figura nueva en nuestra legislación.

También prescriben normas sobre los procedimientos de reclamaciones, tanto la directa ante la entidad regulada o la reclamación administrativa ante los Entes Reguladores. Se señala otro procedimiento para conflictos entre empresas o entidades reguladas, se establecen cómo serán las investigaciones frente a infracciones o transgresiones a las normas legales sectoriales, ya sea mediante denuncia o investigación de oficio. Se establecen normas procesales para las infracciones sancionadas con caducidad o revocatoria.

En un capítulo especial se reglamentan los recursos de revocatoria y el jerárquico. Se establece que el Recurso de Revocatoria debe ser resuelto por el Superintendente Sectorial y el Recurso Jerárquico por el Superintendente General, es decir se abre una segunda instancia en faz administrativa.

Estos recursos que interpuestos no suspenderán la ejecución ni los efectos de la resolución impugnada, aceptan sin embargo tres excepciones:

- Disposiciones contrarias a la ley
- Que la autoridad que la dictó o autoridad competente para resolver el recurso, de oficio o a pedido de parte, disponga la suspensión, en forma motivada.
- Cuando la ejecución causare o pudiere causar graves daños al administrado, siempre que no resulte perjuicios graves para el interés público.

En ambos recursos se reconocen los efectos de la denegatoria por el silencio administrativo.

Después del recurso jerárquico se abre la instancia contenciosa administrativa. Como en Bolivia existe la doble instancia en sede administrativa (Superintendencia Sectorial y Superintendencia General) la instancia contenciosa administrativa se abre por ante la Corte Suprema de Justicia. Consideramos que este salto a la Corte Suprema de Justicia no es el apropiado, por cuanto en las Cortes Superiores de Distrito existen las Salas Contenciosa Administrativa a las que debería recurrirse.

Casi en el mismo sentido los otros Sistemas de Regulación, en forma separada han recibido del Poder Ejecutivo su reglamento especial.

VIII. NECESIDAD DE UNIFORMAR ESTAS NORMAS

Todas estas normas han ido surgiendo desde mediados de la década del 90 hasta el presente. No se puede negar que han sido un aporte a favor de los administrados en su relación con la Administración Pública, que hasta antes de la vigencia de la Superintendencias eran desconocidas en nuestra economía procesal administrativa. Pero como muchas normas e instituciones estaban dispersas, en los varios reglamentos de las Superintendencias no se poseía el tratamiento armónico y sistemático que debe primar en las normas jurídicas del procedimiento administrativo.

En este sentido surgió la necesidad de que se dicte una ley de procedimiento administrativo para todas las relaciones de los administrados con la Administración Pública, y que sirva de columna vertebral para la actual legislación dispersa, y contradictoria que se encuentra en vigencia.

En tal sentido el 23 de Abril del año pasado, el Gobierno Nacional dictó la ley N° 2431, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo, para que entre en vigencia a los doce meses de su promulgación, es decir entraría en vigencia en el próximo mes de abril del presente año.⁶

La ley de Procedimiento Administrativo no es una ley que satisfaga las expectativas generales pero fue un acuerdo político de todos los sectores representados en el Parlamento, que conociendo sus errores o imperfecciones, se sacrifican las pretensiones de tener una ley perfecta y más bien se aproveche la voluntad política de promulgarla, y luego con el tiempo recorrido en el terreno de las realidades, buscar su perfeccionamiento.

José Mario Serrate Paz
Colombia 2003

⁶ *Acaba de publicarse en Bolivia una nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo bajo el N. 2446, con fecha 19 de Marzo de 2003, la misma que en su art. 15 amplía por el período de tres meses los plazos para la puesta en vigencia y la Reglamentación de la ley de Procedimiento Administrativo*