Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

ISSN 2413 - 2810, Volumen 9, Nro. 13 Julio - Diciembre, 2020 • Pág. 123 - 130

DESAFÍOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES

CHALLENGES OF THE ADMINISTRATIVE ACT IN THE AUTONOMOUS DEPARTMENTAL GOVERNMENTS

***MSc. Diego Andrés Chávez Rodríguez*[1]**

Presentado: 17 de febrero de 2021; Aceptado: 23 de febrero de 2021.

RESUMEN

La modificación en la organización y estructura territorial del Estado boliviano trajo consigo múltiples desafíos. Desde la perspectiva del derecho administrativo, existen varios desafíos entre los que se encuentran aquellos que derivan del acto administrativo en los gobiernos autónomos departamentales. Al respecto, es importante destacar que la emisión de actos administrativos deriva de la función administrativa del Estado, cuya regla general establece que son los Órganos Ejecutivos los encargados de su emisión, pero existe una regla de excepción que permite a los Órganos Legislativos ejercer esta función en casos específicos. Este panorama contempla varios desafíos en torno al acto administrativo en estos gobiernos autónomos departamentales entre los que destaca la distinción entre actos normativos y no normativos, así como la necesidad de configurar una nueva estructura institucional en estos órganos para mejorar la forma en la que se ejerce este acto que materializa el funcionamiento del Estado día a día.

Palabras clave: autonomías; acto administrativo; gobierno departamental; función administrativa

ABSTRACT:

The modification in the organization and territorial structure of the Bolivian State brought with it multiple challenges. From the perspective of administrative law, there are several challenges, among which are those derived from the administrative act in the departmental autonomous governments. In this regard, it is important to point out that the issuance of administrative acts derives from the administrative function of the State, whose general rule establishes that the Executive Organs are in charge of their issuance, but there is an exception rule that allows the Legislative Organs to exercise this function in specific cases. This panorama contemplates several challenges regarding the administrative act in these departmental autonomous governments, among which the distinction between normative and non-normative acts stands out, as well as the need to configure a new institutional structure in these Organs to improve the way in which this act, which materializes the functioning of the State on a daily basis, is exercised.

Keywords: autonomies; administrative act; departamental government; administrative function

1. INTRODUCCIÓN[2]

Las transformaciones constitucionales en la organización y estructura territorial del Estado traen consigo una serie de desafíos para el Derecho administrativo boliviano, especialmente al tener en

1 Politólogo e investigador en temas sobre la estructura territorial de los Estados.

2 Este documento es parte de una investigación más amplia sobre la caracterización del Estado con autonomías en Bolivia desde una perspectiva que busca relacionar el Derecho constitucional y el Derecho

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

cuenta que la normativa nacional de esta rama de la disciplina jurídica tiene carácter preconstitucional[3], por ello, requiere de modificaciones que la adapten al modelo de Estado descentralizado y con autonomías adoptado a partir del año 2009.

Con base en las características que adquiere la autonomía, es decir, la cualidad gubernativa de las entidades territoriales que componen este nivel de gobierno: la igualdad jerárquica o de rango constitucional, la elección directa de sus autoridades, la administración propia de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en el marco de sus competencias, en este documento se intentará identificar el cambio y las necesidades de adecuación normativa del acto administrativo desde una perspectiva autonómica para el caso de las autonomías departamentales.

Para cumplir la intención antes descrita, se iniciará con la caracterización básica del régimen autonómico, luego se da paso a una relación breve de aspectos doctrinales sobre el acto administrativo, esto permitirá identificar la relación existente entre la autonomía departamentales y la normativa relativa a esta actividad administrativa en la actualidad y, finalmente, el documento señala algunas orientaciones de adecuación normativa e institucional pensada desde la actividad de los gobiernos autónomos departamentales.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL RÉGIMEN AUTONÓMICO BOLIVIANO

El texto constitucional en Bolivia establece en su primer artículo, junto a otras características sobre su naturaleza, que adopta una forma estatal descentralizada y con autonomías y, más adelante, establece los primeros rasgos de la idea de autonomía:

- Elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos.
- Administración de sus recursos económicos.
- Ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones[4].

A su vez, establece que "las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional"[5], por lo que se dispone la existencia de cuatro tipos de autonomías: departamental, municipal, regional e indígena originario campesina.

Las 199 competencias establecidas constitucionalmente están distribuidas en cuatro tipos específicos, que son:

- Privativas: aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
- Exclusivas: aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

administrativo. El estudio más amplio se desarrolla en el marco de la construcción teórica de los elementos que compone el sistema jurídico autonómico boliviano, los subsistemas jurídicos que este alberga y la relación del ejercicio de competencias en los diferentes niveles de gobierno.

3 El carácter preconstitucional hace referencia al conjunto de normativa o estructuras institucionales que se encuentran vigentes o en funcionamiento desde antes de la promulgación de la Constitución Política el Estado de 2009.

4 Artículo 272 de la Constitución Política del Estado.

5 Artículo 276 de la Constitución Política del Estado.

DESAFÍOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES
ISSN 2413 - 2810, Volumen 9, Nro. 13 Julio - Diciembre, 2020 • Pág. 123 - 130

- Concurrentes: aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- Compartidas: aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas[6].

Al referirse a la autonomía departamental, el texto constitucional dispone que el gobierno autónomo departamental –que es la entidad territorial que administra el departamento– estará constituida por una Asamblea Departamental y un Órgano Ejecutivo[7]. Este punto es especificado por la Declaración Constitucional Plurinacional 0008/2013, de 27 de junio, al momento de señalar que:

> "El departamento se constituye, conforme los arts. 269.I de la CPE y 6.I.1 de la LMAD, en una unidad territorial, esto quiere decir, un espacio geográfico delimitado dentro de las fronteras nacionales y gobernado/administrado por una entidad territorial autónoma de carácter subnacional (gobierno departamental), a la que se le reconoce un catálogo de competencias y determinadas facultades y prerrogativas para su ejercicio, además de los recursos destinados al mismo fin" (Fundamento jurídico II.1).

En síntesis, tal como sostiene Iván Arandia (2017), el modelo autonómico boliviano alberga la distribución horizontal y vertical del poder, la primera relacionada al ejercicio del poder público delegado a un aparato estatal con órganos especializados, y la segunda, al establecimiento de presencia material y efectiva del Estado en todo el territorio en el que este se encuentra.

Esta caracterización ha llevado a autores como Franz Barrios Suvelza a establecer la hipótesis que el texto constitucional boliviano "ha configurado un principio territorial que no es unitario, ni federal ni autonómico y que su consolidación enfrenta amenazas" (2011, p. 55), elemento que no se desarrolla en este documento, pero que refleja las tensiones aún presentes en el modelo estatal adoptado.

3. APUNTES DOCTRINALES SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO

Antes de ingresar a la doctrina del acto administrativo, conviene hacer referencia a las funciones estatales, pues estas constituyen la base de la estructura y organización de todo Estado; al respecto, Jaime Orlando Santofimio señala que "[…] los órganos del Estado en su dinámica, esto es, en el desarrollo de sus actividades, pueden producir actos legislativos, judiciales o administrativos" (2003, p.32).

Desde el mismo enfoque, Juan Carlos Cassagne entiende a las funciones estatales como actividades generales; sin embargo, incluye que estas requieren de potestades específicas para su cumplimiento:

> Las funciones estatales (administrativa, legislativa y jurisdiccional) explican el obrar del Estado desde un punto de vista material, constituyendo una división de la actividad estatal en sus grandes lineamientos, de acuerdo con pautas que tienen en cuenta no sólo los datos de homogeneidad que concurren para configurar cada definición, sino la peculiaridad de los regímenes jurídicos que acompañan la vida de los actos que cada una de las funciones produce. La función es, pues, actividad estatal genéricamente considerada […] para poder realizar esas funciones y los cometidos estatales

6 Artículo 297/I de la Constitución Política del Estado.

7 Artículo 277 de la Constitución Política del Estado.

> que a ellas se adscriben, resulta necesario que la Administración Pública disponga de "poderes" o prerrogativas para cumplir integralmente con los fines de bien común que persigue el Estado. Tales "poderes" se denominan en lenguaje técnico "potestades"; su conjunto configura el llamado *pouvoir administratif* […] (2013, p.78).

Conforme a este escalonamiento material que parte de las funciones estatales para luego operarse a través de potestades específicas que tienen los órganos de poder público, es posible advertir que la función administrativa es la que alberga al acto administrativo como instituto jurídico de manifestación de la voluntad estatal.

Por lo tanto, es importante destacar que la función administrativa es ejercida, principalmente, por los órganos ejecutivos, pero también se debe aclarar que éstos no son los únicos que poseen actividades administrativas, el profesor Santofimio resume esta idea de la siguiente manera:

> […] una regla general en la actividad de uno de estos poderes: el obligado a la función y gestión administrativa, conocido como poder ejecutivo, que es depositario legítimo de las materias propias de la administración pública, y una regla de excepción de claro origen material en ciertos contenidos funcionales de los otros poderes públicos que en la práctica configuran claros ejercicios de actividad administrativa […] (Op. Cit., p.32).

En este sentido, se reitera que el acto administrativo al ser parte de la función administrativa no es emitido únicamente por los órganos ejecutivos, sino también por otros órganos en el ejercicio de su actividad administrativa, aunque la naturaleza de estos tenga otro fin específico de función estatal.

Ahora es importante ingresar a la definición del acto administrativo como tal, para lo que se retoma el abordaje realizado por el Santofimio, quien señala que se trata de la "columna vertebral del derecho administrativo, tanto en su versión de simple creador de situaciones jurídicas individuales como en su carácter normativo o acto de contenido general" (Ibíd., p.126).

Bajo este contexto, se realiza la primera aproximación a la definición desde una perspectiva material entendiendo como acto administrativo a "toda manifestación voluntaria de cualquier órgano del Estado que por su contenido sea considerado administrativo" (Ibíd., p.27). Sin embargo, se añade que este alcance debe ser complementado por la perspectiva formalista que está relacionada tanto a la necesidad de control jurisdiccional del acto administrativo, como el criterio relacionado a su posición en la jerarquía normativa de todo Estado, es decir, situado en el tercer nivel, debajo de las normas constitucionales y las legales (Cfr. Ibíd., p.128).

No obstante, el mismo autor advierte que estos criterios formales y materiales llevan a otra interesante situación respecto de la amplificación de contenidos y producción de efectos de su emisión, esto quiere decir el alcance individual o general de los actos de la Administración Pública pueden ser normativos o no normativos.

La situación antes descrita trajo consigo una serie de debates en la doctrina del derecho administrativo; al respecto, Juan Rodolfo Comadira entiende la diferenciación de la siguiente manera:

> El acto de alcance general de contenido normativo o reglamentario está dirigido a sujetos indeterminados, sentando una norma y pretendiendo su inserción en el ordenamiento jurídico. Se plantea su distinción con los llamados "actos de alcance general no normativos" […]. Marienhoff [...] ha indicado que los actos administrativos de contenido general o abstracto, en tanto miran a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables, hallan expresión en los reglamentos, de modo que cuando se habla de esa clase de actos administrativos entiéndase referir a éstos (2007, p.19).

DESAFÍOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES
ISSN 2413 - 2810, Volumen 9, Nro. 13 Julio - Diciembre, 2020 • Pág. 123 - 130

Sobre el mismo punto, Juan Carlos Cassagne (Cfr. 2013, p.117-120) sostiene que las principales diferencias existentes entre acto administrativo y reglamento son las siguientes:

- La prelación jerárquica del reglamento sobre el acto administrativo, pues la naturaleza de este último es concreta y de alcance individual, por lo que el acto administrativo debe adaptarse a sus normas generales.
- La técnica de publicidad a la que está sometido el reglamento difiere de la prescripta para el acto administrativo. El reglamento adquiere vigencia, por principio, mediante la publicación, ya que, al trasuntar el ejercicio de la función materialmente legislativa, se torna imprescindible el cumplimiento de un postulado constitucional básico en todo Estado de Derecho: la igualdad ante la ley. En cambio, el acto administrativo –que posee siempre alcance individual– cobra publicidad a través de la notificación, la cual, en principio, debe realizarse en forma personal y fehaciente.
- Mientras el reglamento traduce una actividad normativa y, por lo tanto, constituye una norma (de alcance general) que produce una innovación en el ordenamiento, el acto administrativo implica el ejercicio de la función o potestad administrativa mediante la concreción de una o varias normas. En síntesis, el acto administrativo se consume con su dictado y cumplimiento, sin perjuicio de que pueda servir de antecedente para actos complementarios que se ejecuten *a posteriori*, a diferencia del reglamento que tiene por función permanecer hasta tanto sea derogado.

4. AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL Y ACTO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA

Como se advirtió en la introducción, el texto constitucional boliviano, al transformar la estructura territorial configurando un Estado descentralizado y con autonomías[8], trajo consigo una serie de desafíos, entre los que se encuentra la aplicación del acto administrativo, ya que este instituto jurídico se encuentra regulado en normativa preconstitucional que no está adecuada a un modelo autonómico en el que se encuentran múltiples niveles de gobierno subnacionales, entre ellos el departamental.

La Ley Nº 2341, de Procedimiento Administrativo, de 23 de abril de 2002, define al acto administrativo de la siguiente manera:

> […] toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo[9].

La definición del alcance del acto administrativo en Bolivia advierte la existencia de una multiplicidad de elementos descritos en la doctrina administrativa:

- Acto administrativo como manifestación de la voluntad de la Administración Pública.
- Alcance general o particular del acto administrativo que se traduce en el debate sobre los actos normativos y no normativos.
- Emisión del acto administrativo en el marco de la potestad administrativa que faculta a los diferentes órganos estatales a emitir estos actos administrativos y no solamente a los órganos ejecutivos.

8 Cfr. Artículo 1 de la Constitución Política del Estado.

9 Cfr. Artículo 27 de la Ley Nº 2341, de Procedimiento Administrativo.

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

- La necesidad del cumplimiento del principio de legalidad para el ejercicio de esta actividad administrativa –sin ingresar al debate de la discrecionalidad administrativa.

A la definición normativa del acto administrativo, es importante incorporar las disposiciones referidas a la impugnación de éste por parte del administrado; al respecto, la norma dispone que los recursos administrativos proceden contra toda resolución de carácter definitivo o actos administrativos cuando, a criterio del administrado, éstos afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos e intereses legítimos[10].

Con base en las disposiciones normativas antes citadas surge un espacio interesante de análisis en torno a la implementación del acto administrativo y los recursos de impugnación de este desde una perspectiva autonómica, en especial, en el caso de los gobiernos autónomos departamentales para ser más específicos.

La Constitución boliviana reconoce la existencia de cuatro tipos de autonomías, entre las cuales se encuentra la autonomía departamental, cuyos gobiernos autónomos departamentales están constituidos por Asambleas Departamentales que ejercer las facultades deliberativa, fiscalizadora y ejecutiva y por Órganos Ejecutivos que poseen facultades reglamentaria y ejecutiva[11]. A su vez, el mismo texto constitucional dispone que el Órgano Ejecutivo en los Gobiernos Autónomos Departamentales estará dirigido por la gobernadora o el gobernador, quien tendrá la condición de máxima autoridad ejecutiva.

Con base en lo señalado hasta acá, es posible advertir tres elementos que se constituyen en desafíos teóricos y prácticos al momento de analizar el funcionamiento del acto administrativo en los gobiernos autónomos departamentales, los cuales no han tenido suficiente atención en el país:

- El ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva de los Órganos Ejecutivos responde a aquello que doctrinalmente se conoce como la función administrativa del Estado; sin embargo, es importante distinguir que ambas facultades requieren de instrumentos jurídicos diferenciados para su cumplimiento: los Decretos Departamentales y los Reglamentos para el caso de la reglamentación (actos normativos) y los actos administrativos para la ejecución (actos no normativos).
- Es una regla general que el acto administrativo puede ser dictado por los Órganos Ejecutivos departamentales en el ejercicio de la función administrativa a través de la facultad reglamentaria y ejecutiva que les permitiría emitir actos normativos y no normativos, desde una perspectiva doctrinal; pero existe una denominada regla de excepción que permite que las Asambleas Legislativas Departamentales puedan emitir actos administrativos en el ejercicio de su función administrativa (a pesar de que sus facultades sean la deliberación, legislación y fiscalización), al amparo del principio de separación de órganos, por ejemplo, resoluciones sancionatorias contra infracciones administrativas cometidas por asambleístas departamentales.
- Los recursos de impugnación para estos actos administrativos solo podrán ser revisados en una instancia si no se genera una institucionalidad adecuada para su respectiva sustanciación, ello debido a que las máximas autoridades ejecutivas del gobierno autónomo departamental son el gobernador o gobernadora; por lo tanto, a diferencia de lo que sucede con los Ministros en el nivel central del Estado que son máximas autoridades ejecutivas en sus carteras de Estado, los Secretarios Departamentales no adquieren esta cualidad y, por lo tan-

10 Cfr. Artículo 56 de la Ley Nº 2341, de Procedimiento Administrativo.

11 Cfr. Artículo 277 de la Constitución Política del Estado.

ISSN 2413 - 2810, Volumen 9, Nro. 13 Julio - Diciembre, 2020 • Pág. 123 - 130

to, no son quienes emiten las resoluciones administrativas definitivas o actos administrativos en sus respectivos sectores en representación de la administración pública departamental.

Los desafíos teórico-prácticos antes descritos, así como el fin de precautelar los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados sujetos a las administraciones públicas departamentales en el ejercicio de sus competencias, motivan a afirmar que es de vital importancia desarrollar tres tareas iniciales:

- Desarrollar estudios teóricos que permitan distinguir los actos derivados (normativo y no normativos) del ejercicio de las facultades en los órganos de los gobiernos autónomos departamentales en la función administrativa.
- Producir normativa administrativa departamental que permita diferenciar los tipos de actos emitidos en el ejercicio de la facultad reglamentaria y ejecutiva, así como el alcance y tratamiento de los actos administrativos en las Asambleas Legislativas Departamentales.
- Modificar la estructura de los gobiernos autónomos departamentales, tanto en los órganos ejecutivos para que las autoridades encargadas de las Secretarías Departamentales adquieran la condición de máximas autoridades ejecutivas en sus respectivos sectores, como en la Asambleas Legislativas Departamentales a través del ejercicio de la función administrativa específica en sus respectivos reglamentos internos.

5. CONCLUSIONES

Con base en la recopilación doctrinal en torno a las funciones estatales y el acto administrativo como parte de la función administrativa, es importante rescatar que la misma debe encontrar su correlato en las construcción de la institucionalidad autonómica en Bolivia, pues la proliferación de entidades territoriales autónomas trae consigo una ampliación de los espacios de las administraciones públicas desde las cuales se manifiesta el Estado a través de actos normativos y no normativos en el ejercicio de las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno.

Los desafíos teóricos y prácticos al momento de analizar el acto administrativo desde una perspectiva autonómica pueden sintetizarse en tres: el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva requieren de instrumentos jurídicos diferenciados para su cumplimiento; por regla general, los actos administrativos son emitidos por los Órganos Ejecutivos, pero por regla de excepción también las Asambleas Legislativas Departamentales podrían emitir estos actos en el ejercicio de la función administrativa en actos concretos; la impugnación de estos actos administrativos solo podrán ser revisados en una sola instancia si no existe una modificación en la estructura institucional de los gobiernos autónomos departamentales.

Ante esta complejidad de la arquitectura territorial, existe una invitación y desafío para iniciar la construcción de una teoría administrativa del Estado con autonomías que, siguiendo las enseñanzas del profesor Eliseo Aja (2014), debería ser a la vez descriptiva y prescriptiva, esto quiere decir que, por un lado, permita explicar el funcionamiento real del modelo y, por otro lado, oriente sobre las líneas generales de su desarrollo, teniendo siempre como horizonte a la autonomía como el medio de acercar el poder público a la población y, de esta forma, hacerla partícipe y corresponsable de la mejora de sus condiciones de vida.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS, NORMATIVAS Y RESOLUCIONES CONSTITUCIONALES

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Aja, E. 2014. *Estado Autonómico y Reforma Federal*. Alianza Editorial.

Arandia, I. 2017. *Descentralizar la justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad*. Universidad San Francisco Xavier / CEISJ.

Barrios Suvelza, F. 2011. "Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿contiene la nueva Constitución boliviana un invento de estructura territorial estatal?". *Revista d'estudis autonòmics i federals*. Número 13. Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics. Pp. 51-96.

Cassagne, J.C. 2013. *El Acto Administrativo. Teoría y Régimen Jurídico*. Editorial TEMIS S. A.

Comadira, J.R. 2007. *El acto administrativo: en la ley nacional de procedimientos administrativos*. La Ley.

Santofimio Gamboa, J.O. 2003 [1986]. *Tratado de Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. Universidad de Externado.

Normativa consultada:

- Constitución Política del Estado.
- Ley Nº031, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", de 19 de julio de 2010.
- Ley Nº, 2341, de Procedimiento Administrativo, de 23 de abril de 2002.

Resoluciones del TCP consultadas:

- Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Acción de inconstitucionalidad abstracta de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".
- Declaración Constitucional Plurinacional 0008/2013, de 27 de junio de 2013. Control previo de constitucionalidad al proyecto de Estatuto Autonómico Departamental de Pando.