

## LA ADMINISTRACION LOCAL EN EL PAKISTAN

Después de su independencia, el Pakistán tuvo que esperar nueve años antes de tener una Constitución, y ésta duró tan sólo dos años. El golpe de Estado de 7 de octubre de 1958 da paso a una nueva línea de conducta política, que se ha expresado en una nueva Constitución, de fundamentación esencialmente democrática. Así lo anunciaba el Mariscal AYUB KHAN al dirigirse por vez primera al pueblo pakistaní el 8 de octubre de 1958: «Dejadme anunciar con términos no equívocos que nuestro objeto final es restaurar la democracia, pero una democracia que el pueblo pueda comprender y colaborar». En la fase de estudio de la nueva Constitución se dictó una Ley de Organización local de 27 de octubre de 1959, Ley de bases más bien que de aplicación inmediata, si bien muy pormenorizada. Esta Ley dada por el Presidente del Pakistán—que el 7 de octubre de 1958 había asumido todos los poderes—es «una forma de prever la constitución de instituciones democráticas de base en todo Pakistán y consolidar y modificar ciertas leyes relativas al gobierno local. No se trataba, pues, de la Constitución propiamente dicha del país, pero sí de una de las bases en que ésta se orienta. Así se puede comprender ya la importancia de la Ley. Según algunos, en efecto, una de las causas del fracaso de la Constitución de 1956 fue el haberse olvidado en ella el gobierno local. El régimen local, desde luego, es algo esencial en la organización y la vida de un país, ya que su propósito es «curar las enfermedades de las ciudades y aldeas..., edificar la salud cívica» y «educar a las masas» (1).

El carácter principal de esta Ley, aparte de su voluntad de organización democrática, es su unidad. El régimen local era antes de competencia de las provincias, y los textos eran variados y dispersos: unos se aplicaban a la región del Pundjab (el Pakistán occidental), otros en la del Bengal (el Pakistán oriental). Con la Ley no hay más que un texto para todo el país (art. 1), aunque se ha previsto una serie de situaciones transitorias en el paso de la multiplicidad de reglas a la unidad (art. 4).

Es cierto que existían antes ciertos entes locales, pero ni tenían la suficiente autonomía de medios y competencias, ni eran realmente democráticos. Hay que considerar, no obstante, que los nuevos entes locales suceden a los anteriores en lo posible (art. 5), pero sin perjuicio de la creación de unos órganos totalmente nuevos.

El nuevo ordenamiento se funda en la descentralización de poderes

---

(1) MASUD-UL-HASAN: *Law and principles of Basic Democracies*. pág. 3.

y en una participación mayor y más efectiva de los vecinos: rasgos característicos de sus fines democráticos. Fácilmente se comprende que en un país del tamaño del Pakistán (935.000 kilómetros cuadrados, 92 millones de habitantes) hace falta establecer órganos locales en distintos grados. El estudio siguiente dará a conocer cuáles son éstos, cómo se integran, cuáles son sus funciones, en fin, cuál es el régimen de tutela y de sanción de sus actividades.

La organización local en la Ley de 27 de octubre de 1958 es una organización piramidal en cuatro grados (art. 9). En la base se encuentran las aldeas y las ciudades. Las aldeas, desde luego, son mucho más numerosas que las aglomeraciones urbanas, ya que más del 80 por 100 de la población vive en el campo. Incluso existen aldeas tan pequeñas que no ha parecido necesario darles autonomía local. Esta se concede sólo para la unión de aldeas que agrupe de ocho a diez mil habitantes, representados en un «Consejo de la Unión» (2), en sustitución del antiguo «panchayat». En cambio, ciertas ciudades de más de catorce mil habitantes estarán divididas en distintas «uniones», representadas cada una en un «Comité de la Unión» (3), y otras, con menos de catorce mil habitantes, tendrán un «Comité de la Ciudad» (4).

En un segundo plano se encuentran, primeramente, los «Comités municipales» (5) para las ciudades de más de catorce mil habitantes, y, agrupando ciudades y uniones de aldeas, los *Thasils*—en total, 182—, en el Pakistán del oeste, y los *Thanas*, en el Pakistán del este. Cada uno cuenta con un Consejo. Antes tan sólo había a nivel de los *Thanas* una oficina de policía. Los Consejos de distrito—44 para el Pakistán del oeste—suceden a las Oficinas de distrito que existían anteriormente, aunque éstas no agrupaban a las ciudades. Por último, los distritos están agrupados en «divisiones» o regiones, contando cada una un Consejo de división (6). Es cierto que las regiones existían antes; pero lo mismo que las *Thanas*, eran sencillamente unos organismos administrativos y no verdaderas entidades locales. A la cúspide de la organización se encuentran los dos Consejos de provincia.

Todos estos órganos locales, sucedan o no a los antiguos, tienen personalidad jurídica: pueden adquirir y poseer bienes y también comparecer ante los Tribunales (art. 10). Pero las entidades locales son más que personas jurídicas, son al mismo tiempo unos Cuerpos políticos, «es decir, que forman parte de la organización política y están investidas con los atributos del Gobierno» (7). Ya hemos dicho que deben ser la base

(2) *Union Council*.

(3) *Union Committee*. Es de lamentar el ver la misma palabra *unión* empleada en dos sentidos opuestos: en una región rural, una *unión* es una agrupación de aldeas, mientras que en las regiones urbanas la *unión* es una subdivisión de la ciudad. Pero esta confusión voluntaria se entiende cuando se admite que la *unión* representa la unidad racional de base para la Administración.

(4) «Town committee».

(5) «Municipal committee».

(6) «Divisional council».

(7) HASAN obra citada, pág. 50.

de la próxima Constitución. Por eso les llamamos «democracias de base».

¿Son verdaderas instituciones democráticas? Para saberlo hay que estudiar cómo están constituidos los distintos Consejos o Comités y cuáles son sus poderes.

Únicamente los miembros de los organismos de base, es decir, de los Consejos de la Unión, Comités de la Unión y Comités de la Ciudad, se distinguen por elección, y aún no todos de ellos. Si corresponde al Comisario (8) determinar el número total de los miembros de estos órganos locales, hay al lado de estos consejeros elegidos unos consejeros designados, en el Pakistán del este por el oficial subdivisional, y en el Pakistán del oeste por el Colector (art. 21). Su número, es verdad, no puede exceder de la mitad del número de los consejeros elegidos (artículo 11).

Cada miembro, hombre o mujer (9), elegido o designado, tiene que ser ciudadano del Pakistán, tener la edad de veinticinco años por lo menos, vivir en la localidad de que se trata, ser solvente, de buena conducta (10), no haber sido culpable de ciertos delitos, jurar fidelidad al país y no ser funcionario (anexo II, parte I, art. 2; parte II, art. 1). Para los designados habrá que tener en cuenta «su capacidad en prestar servicios al pueblo», así como la representación de las mujeres y de las minorías y de las organizaciones interesadas en el desarrollo de la localidad (art. 21).

Así constituidas las entidades locales, elegirán presidente a uno de sus miembros, quien será obligatoriamente consejero de la organización local en el grado superior. En este segundo grado, el de los Comités municipales, Consejos de Thana y de Thasil, no hay ya consejeros elegidos, sino solamente unos miembros representativos y un «cierto número de miembros oficiales—es decir, unos funcionarios—y de miembros designados», en proporción señalada por el Comisario (arts. 13 y 14). ¿Son éstas propiamente organizaciones democráticas? Y ¿por qué hablar de miembros representativos y designados? ¿No señalaba ya el artículo 21 que una persona debe ser designada como miembro de un organismo local, «según su representatividad»? Para HUSAN, los miembros representativos son, aquí, los presidentes de las entidades del primer grado; por consiguiente, se trata en realidad de miembros elegidos. Pero los presidentes no son siempre miembros elegidos. Y ¿por qué no hay más miembros elegidos directamente por las entidades locales en el segundo grado? Puede decirse que el Cuerpo electoral sería, para los Consejeros de Thasil y de Thana, más extendido, con lo que se perdería el contacto directo con las personas elegibles. Es verdad que la población del Pakistán es analfabeta en un 85 por 100 y que ni periódicos ni radio han alcanzado aún la debida divulgación (11). ¿Basta ello para justificar la

(8) El Comisario es el representante del Gobierno central en la división, el Colector lo es en el distrito y el Oficial subdivisional lo es en el Thana, y algunas veces, pero no siempre, en el Thasil.

(9) Se puede elegir a las mujeres desde 1924.

(10) Al Tribunal corresponde decir quién no lo es.

(11) HUSAN dice: «Representación no significa necesariamente una elección por un

desaparición de las elecciones en una institución que se quiere ante todo democrática? Y ¿puede de verdad calificarse de «democracias de base» a unos organismos donde no hay miembros electos y que se componen en parte de funcionarios?

El presidente de las entidades locales en el segundo grado es además miembro nato del Consejo de distrito, «democracia de base» en el tercer grado. Los consejos de distrito tendrán también unos miembros funcionarios y designados; y el Colector será su presidente (art. 15). Una formación semejante está prevista para los Consejos de división, cuyo presidente será el comisario (art. 16).

La Ley del 27 de octubre de 1959 trata también de los Consejos de desarrollo (arts. 69 a 72), para las dos provincias del Pakistán, con funcionarios y miembros designados, cuya tercera parte, por lo menos, debe proceder de los presidentes de los Consejos de la unión, Comités de la ciudad y Comités de la unión. El gobernador de la provincia tiene que ser el presidente. No se trata aquí de una democracia de base. La Administración provincial no pertenece a la organización local, tanto por la importancia de las dos provincias como por su situación geográfica. No se identifica tampoco con la Administración central. El Pakistán no es una federación, y el Comité constitucional se preocupa, creemos, de organizar la Administración a nivel provincial. El Consejo provincial de la Ley de octubre de 1959 no tiene más que un papel consultivo, cerca del Gobierno central y de las entidades locales.

Las «democracias de base», así formadas, tienen un plazo de cinco años de duración. Los órganos locales precedentes lo tenían de tres años solamente. Un mandato más largo debe permitir un mejor trabajo. Pero el cargo de consejero es obligatorio, sin duda porque es también no político, salvo cuando se trata del presidente (arts. 11 y 12); cada persona puede retirarse, a no ser que sea funcionario. Este tampoco puede ser retirado de oficio por ciertas causas previstas por la Ley (art. 25), y que tendrán por consecuencia hacer que tal persona no sea elegible durante cierto tiempo. La entidad local misma puede ser declarada en suspenso por el Gobierno central o el comisario, según los casos, si, después de una investigación, se opina que es incapaz de cumplir con sus deberes o sus obligaciones, si actúa en contra del interés público o si excede de sus poderes (art. 78).

La Ley de 27 de octubre de 1959, cuyo carácter de ley de bases no debemos olvidar, no daba ningún reglamento relativo a las asambleas de las entidades locales. El Gobierno provincial del Pakistán del oeste ha publicado recientemente, en marzo de 1961, unas reglas, pero solamente para los Comités de la unión.

El carácter de Ley de bases es el que predomina en los artículos que señalan las atribuciones de las entidades locales. Son numerosas las ac-

---

proceso particular. Esto significa en realidad la protección conveniente de los intereses de las personas interesadas. Desde el punto de vista democrático, la cosa esencial es el descubrimiento de personas que pueden proteger bastante los intereses del pueblo» (obra citada, pág. 80); y luego: «En el nivel de Thasil... la representación está exigida para las comunidades locales y no para los individuos» (pág. 81)

tividades posibles de las entidades locales en el primer grado. Para cumplir con ellas, los Consejos y los Comités de la unión, así como los Comités de la ciudad, pueden «tomar las medidas necesarias» para el desarrollo agrícola, industrial y comercial de la región, y también para la elevación del nivel de vida, la organización familiar, etc. (arts. 30 y 31). El tercer anexo de la Ley de 1959 nos enumerará pródigamente en su parte primera todas las actividades posibles de estas entidades locales; en ellas se pone de relieve el carácter rural del país. Los organismos locales deben preocuparse de los abrevaderos de ganado, del curtido de las pieles, de las fiestas populares, etc. Pero tienen también que pensar en establecer y mantener alojamientos para los visitantes.

Para cumplir con todo eso pueden celebrar contratos (art. 41), crear fábricas (art. 36), dictar reglamentos (art. 90 y anexo 7), emitir empréstitos (art. 55) y constituir locales (arts. 48 y siguientes) (12).

La tarea esencial de los Consejos de Thana y Thasil es la coordinación de la actividad de las entidades locales anteriormente estudiadas. No tendrán por lo mismo poderes de ejecución tan desarrollados, a no ser que el Gobierno haga en su favor una delegación total o parcial de las funciones de un Consejo local de primer grado, o, en sentido contrario, de un Consejo de distrito (art. 32). Este último tiene igualmente un trabajo de coordinación (art. 34), pero tiene además unas tareas obligatorias (anexo IV, parte 1.<sup>a</sup>), tal como la creación de escuelas primarias, hospitales, dispensarios, la práctica de vacunación, el abastecimiento de agua, la lucha contra la crueldad hacia los animales, etc. Pueden, en fin, establecer escuelas secundarias y desarrollar sociedades educadoras. Todas estas funciones facultativas ponen el acento, no en el aspecto rural del país, sino en el problema de la educación.

Además de la coordinación de las actividades de todas las entidades locales de la división, los Consejos de división deben estudiar los problemas que afectan a la administración general de su división. Aún parece que se quiere confiarles la responsabilidad de unas instituciones establecidas a nivel provincial. Lo que sería, nos dice HUSAN, «el triunfo del gobierno local y de la democracia» (13). La provincia, no hay que olvidarlo, no es una entidad local.

La tarea de los distintos organismos locales es, como se puede ver, tan intensa como diversa. Su poder de decisión será, pues, de igual importancia. Sin embargo, este poder no es absoluto. El Gobierno ejerce, desde luego, una tutela. Todas las decisiones de una entidad local de-

---

(12) Ciertos poderes especiales han sido dados al presidente de las entidades locales en el primer grado y le hacen al mismo tiempo recaudador, policía, representante del Gobierno central, juez. En efecto, tiene que ayudar a los funcionarios de Hacienda en su trabajo, delatar los delitos conocidos por él, así como la presencia en la localidad de las personas de mala fama, ayudar a los agentes públicos y dar a conocer a los habitantes ciertas decisiones del Gobierno (art. 29). Además, la Orden de 2 de marzo de 1961—o ley musulmana de la familia—le hace presidente de un Consejo de arbitraje, cuyo permiso es necesario para aquel que quiera practicar la poligamia. También deben comparecer los esposos que deseen el divorcio, para una tentativa de conciliación.

(13) Op. cit., pág. 119.

ben, sin excepción, comunicarse a la autoridad de tutela (art. 39), es decir, para las entidades locales en el primer grado, el oficial subdivisional en el Pakistán del este, el colector en el Pakistán del oeste, el comisario para los Consejos de distrito, el Gobierno mismo para los Consejos de la división (art. 3). La autoridad de tutela tiene unos poderes muy grandes: no sólo puede ordenar a la entidad local que actúe en cierta manera o que adopte determinadas medidas (art. 75), sino que puede con una orden anular la decisión o suspender su ejecución, si, «según su opinión», esta decisión no está conforme con la Ley o es contraria al interés público (art. 74). Se comprende en seguida que sería muy importante conocer lo que es para una autoridad de tutela el interés público.

La entidad cuya decisión se vea suspendida o anulada puede recurrir a la autoridad de tutela superior en un plazo de treinta días: es éste un recurso administrativo de alzada. La autoridad superior tiene a su vez treinta días para modificar o consolidar la decisión de la primera autoridad de tutela. Si no dice nada, se aplica la teoría del silencio administrativo: la orden se considera confirmada (art. 74).

La resolución expresa y tácita terminando el recurso administrativo mencionado parece inatacable por otro recurso; la Ley no habla de un recurso contencioso ulterior (14). Sin embargo, cuando la autoridad de tutela decide la destitución de un miembro de una entidad local, la Ley dice expresamente que ningún Tribunal tendrá competencia para entrar a conocer la validez de esta medida (art. 25). ¿Hay que concluir que *a sensu contrario* sería posible un recurso contencioso después del recurso administrativo estudiado antes? El carácter general de la Ley no nos permite asegurarlo, aunque en otros supuestos el recurso contencioso está prohibido expresamente; así, contra las resoluciones de una entidad local después de la reclamación de una persona perjudicada por una primera decisión de la entidad (art. 86). Son casos de recursos administrativos de reposición.

En fin, y eso es sin duda lo más peligroso, ningún recurso podrá interponerse contra un hecho «cumplido o destinado a ser cumplido con buena fe» (art. 98). Esto puede significar que el Derecho pakistani está lejos, y aun muy lejos, de admitir la teoría de la responsabilidad sin falta.

¿Estarán las personas sin garantía frente a la actuación de las entidades locales? Tendría que resolverse este problema ante todo, porque los poderes de las entidades locales parecen, según se desprende de la Ley de 27 de octubre de 1959, muy extendidos, al menos en teoría, si no en la práctica.

NICOLE COURBE-COURTEMANCHE.

Doctor en Derecho.

---

(14) Hay que decir que no existe aún en Pakistán una jurisdicción administrativa, que está en estudio.

## DOCUMENTOS Y DICTAMENES

