

LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA

Por

CARLOS GERKE MENDIETA

Rector

MARCELA GERKE SILES

Universidad Católica Boliviana de San Pablo. La Paz

El presente trabajo tiene como finalidad realizar un análisis sobre la importancia y el impacto que ha tenido la promulgación de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo en la República de Bolivia, publicada el día 23 de abril del presente año 2002. Comenzaremos analizando históricamente el Derecho administrativo boliviano y, posteriormente, examinaremos la nueva Ley de Procedimiento Administrativo en su contenido y en sus artículos más importantes. Finalmente, señalaremos cuál es el posible impacto y las omisiones más notables de la citada norma.

I

Históricamente, el Derecho administrativo en la República de Bolivia tiene un desarrollo bastante coherente siguiendo las corrientes, principalmente europeas, de esta rama del Derecho durante el siglo XIX y las primeras dos décadas del XX. Evidentemente, el Derecho administrativo, al tener una gran relación con la actividad política, sigue generalmente las inclinaciones ideológicas y los programas de los distintos gobiernos. Es así que en las jóvenes Repúblicas americanas, después de la guerra de la independencia, los cambios de gobierno son frecuentes, siendo muchos de ellos gobiernos presididos por caudillos militares.

Es importante destacar, en el caso de la República de Bolivia, que ella nace a su vida independiente con una carta constitucional con un contenido jurídico liberal fuertemente influenciado por las corrientes más modernas de la época en la que es redactada. Se podría decir que es el texto más importante en la historia de la República para la creación de un Estado de Derecho.

Esta primera Constitución boliviana, elaborada por el Libertador Simón Bolívar, tiene características típicas de la época para un desarrollo adecuado del Derecho administrativo boliviano. Hasta la victoria de Ayacucho (9 de diciembre de 1824), las colonias españolas de esta parte del continente americano vivían regidas por leyes coloniales. Sin embargo, entre 1809 y 1825 se vive en el territorio altoperuano (hoy Bolivia) la tercera etapa del coloniaje, conocida con el nombre de Independencia. Durante

este período cobran gran vigencia las ideas de libertad, democracia, república representativa y otras que también inspiraron las revoluciones liberales de Europa y América, gestándose así el nuevo orden jurídico que regiría el nacimiento de la República de Bolivia.

Simón Bolívar, quien proclamó tras la victoria de Ayacucho que «la causa de los derechos del hombre» había triunfado, encarnaba los valores y principios que legitimaron la independencia. Es por ello, que una vez instalada la Asamblea constituyente, ésta decide encargarle la redacción del proyecto de Constitución. En el período intermedio, hasta que la Constitución entrará en vigencia y tras ella el nuevo orden jurídico, es que el Libertador Bolívar establece la validez de los procedimientos judiciales emanados de las Cortes españolas de 1812 en los Tribunales de Bolivia, por considerarlos más liberales que las antiguas Leyes de Indias; deroga las exacciones especiales impuestas a los indígenas e impone la igualdad de derechos de éstos con los demás pobladores.

En el proceso de elaboración del proyecto de Constitución, Bolívar fue redactando, inspirado en lo que él llamó contenido «muy fuerte y muy liberal», las principios conocidos hasta entonces de lo que posteriormente se vino a llamar «Estado de Derecho». Esto puede verse claramente en la carta que le envía a Santander, Presidente de Colombia, el 27 de diciembre de 1825, en la que le dice, entre otras cosas, que: «Estoy haciendo una Constitución muy fuerte y muy bien combinada para este país, sin violar ninguna de las tres unidades, revocando desde la esclavitud abajo todos los privilegios (...) mi Constitución será más liberal que la de Colombia pero también más durable». Finalmente, terminado el trabajo encomendado, lo envía a los representantes de la Asamblea constituyente, destacando en su carta de presentación (25 de mayo de 1825), entre otras cosas, que: «El proyecto de Constitución para Bolivia está dividido en cuatro poderes políticos, habiendo uno más, sin complicar por esto la división de poderes clásica de cada uno de los otros (...) De este modo se ha puesto nuevo peso a la balanza contra el Ejecutivo (...) Los Censores serán los fiscales contra el gobierno para celar si la Constitución y los tratados públicos se observan con religión. He puesto bajo su égida el juicio nacional que debe decidir de la buena o mala administración del Ejecutivo (...) El Presidente de Bolivia participa de las facultades de ejecutivo americano, pero con restricciones favorables al pueblo (...) Esta disminución de poder no la ha sufrido todavía ningún gobierno bien constituido (...) Los límites constitucionales del Presidente de Bolivia, son los más estrechos que se conocen, apenas nombra los empleados de hacienda, paz y guerra (...) La administración pertenece toda al ministerio, responsable a los censores, y sujeta a la vigilancia celosa de todos los legisladores, magistrados jueces y ciudadanos (...) El Vicepresidente obedece juntamente al legislativo y al ejecutivo de un gobierno republicano (...) A pesar de todos estos inconvenientes, es preferible gobernar de este modo, más bien que con un imperio absoluto (...) ellas sirven de apoyo contra los empujes de nuestras pasiones, concertadas con los intereses ajenos (...) Se han establecido las garantías más perfectas: la libertad ci-

vil, es la verdadera libertad (...) ha conservado intacta la ley de leyes, la Igualdad (...)»

Como se pudo ver, además de establecer claramente el imperio de la ley como garantía fundamental, el énfasis en el elemento de la división de poderes recae en su acepción de límite al poder, especialmente del ejecutivo, dotándolo de responsabilidad, creando órganos que lo controlan, censuran y limitando su facultades.

Los miembros de la Asamblea, mediante una comisión especial, analizan y modifican el proyecto presentado por Bolívar, dándole a Bolivia el primer texto del documento constitucional el 19 de noviembre de 1826.

A partir de entonces se inicia una historia de transformaciones a la carta magna a lo largo de la historia republicana, que muestra hasta la fecha dos tendencias contradictorias: por una parte, la de ampliar los derechos y garantías, reforzando sobre todo la idea de la igualdad en los derechos de los gobernados, y, por la otra, la de erosionar la responsabilidad del Estado y fortalecer la primacía del poder ejecutivo sobre los demás poderes del Estado, no sólo a través de diferentes manifestaciones del fenómeno de ruptura constitucional, sino además —curiosamente— con la excusa de fortalecer la estabilidad democrática fomentando el sometimiento del poder legislativo al ejecutivo bajo la idea de una malentendida gobernabilidad.

Las alteraciones a la voluntad constituyente expresadas en los diferentes textos que la carta magna ha adoptado han venido tratando de legitimar políticamente una serie de aberraciones jurídicas tales como la pretendida coexistencia de un Estado de Derecho con el ejercicio irresponsable de la Administración Pública y el ejercicio impune de la personalidad del Estado en todas sus acciones y omisiones.

Como manifestamos anteriormente, después de la Constitución bolivariana se aprueban varias Constituciones que son importantes por los cambios que en ellas se introducen. Al respecto es interesante señalar, como ejemplo, que en el artículo 42 de la Constitución boliviana de 1861 se instituyó el Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo. Esta institución no fue utilizada en ningún momento y su corta vigencia revela la poca importancia que en esos momentos las autoridades le dieron al desarrollo del Derecho administrativo. Luego se logró la abrogatoria de dicha institución, ya que constituía, a pesar de su precariedad, un control relativamente efectivo a los actos discrecionales y muchas veces arbitrarios de las autoridades del poder ejecutivo.

A pesar de algunas situaciones jurídicas dignas de mención, que por las características de este trabajo no vamos a analizar, vamos a referirnos al cambio constitucional que se da a partir de finales de la década de los años treinta en el siglo xx. Este cambio es fundamental, ya que las tendencias políticas de esta época llevan al establecimiento de una organización social en la que el Estado fue el centro de la actividad económica, dándose así una situación en la que el Derecho administrativo se limitaba a la emisión de normas legales principalmente por el poder ejecutivo, del cual dependían los otros poderes, quebrándose así el equilibrio constitucional neces-

rio para un Estado de Derecho. Esta preeminencia del poder ejecutivo, no solamente en lo económico, sino también en lo jurídico, da lugar a que el Derecho administrativo se concentre en la actividad gubernamental del poder ejecutivo, dejando al ciudadano a merced de las decisiones, muchas veces arbitrarias, de las autoridades ejecutivas y con muy pocas posibilidades de hacer valer en la vía administrativa sus pretensiones y derechos. Es interesante señalar que hasta el cambio político que se opera en el año 1994, por el cual se privatiza la economía boliviana, se formularon ante el poder judicial muy pocos procedimientos contencioso-administrativos, a pesar de contar la legislación boliviana con un procedimiento relativo a dicha materia. Sin embargo, a partir de 1994, estos procedimientos son comunes y se presentan en gran número ante el poder judicial.

En otro aspecto, es necesario destacar que la Constitución de 1938 formaliza el texto del Recurso Directo de Nulidad, como se lo conoce en la actualidad. Dicho recurso, originalmente incorporado a la Constitución el año 1851 (art. 11), tiene por objeto proceder contra todo acto o resolución emanados de autoridad pública que no fuere judicial y que hubiere obrado sin competencia. Es así que, si bien la vía no era administrativa y no cubría todos los aspectos de la relación administrado-Administración, la instauración de este procedimiento con dichas características era ya una vía para que el ciudadano pudiera defenderse en su relación con la Administración Pública.

Hasta el año de 1952 hubieron muchos intentos de llevar al país a una organización altamente estatista, siguiendo las tendencias políticas totalitarias de la época; estos intentos en algunos casos se plasmaron en algunas normas que dieron mayor control al poder ejecutivo en el manejo del Estado. El año 1952, luego de una revolución social exitosa, se organiza el Estado en forma tal que la propiedad de la actividad económica es mayoritariamente estatal y se constituyen empresas públicas que controlan no solamente los servicios públicos, sino también las actividades económicas productivas. Esta situación crea una relación administrativa entre el poder ejecutivo y las empresas públicas que dependen de él, que se materializa en normas administrativas básicamente de nivel ejecutivo interno. Es así que el desarrollo del Derecho administrativo se da casi exclusivamente dentro del aparato estatal y más aún dentro del poder ejecutivo.

Posteriormente, en 1967, una nueva Constitución incorpora a su texto el Recurso de Amparo Constitucional. En su artículo 19 señala que esta institución jurídica tenía por objeto el proteger los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos contra las violaciones de los mismos por autoridades judiciales o administrativas. Este recurso suplió de forma deficiente, a partir de entonces, la necesidad de un procedimiento administrativo. Los ciudadanos lo han utilizado frecuentemente para revocar decisiones administrativas. Si bien constituyó un avance para garantizar los derechos del ciudadano contra los actos arbitrarios de las autoridades o para que se respeten los derechos de las personas, este recurso no llegó a suplir en forma efectiva la necesidad de un procedimiento administrativo general.

Los Recursos Directo de Nulidad y de Amparo Constitucional, efectivamente, son garantías para el ciudadano; sin embargo, éstos sólo pueden ser aplicados en casos determinados y en situaciones especiales que hacen que la defensa del ciudadano frente al poder administrador sea muy restringida y limitada. Este tipo de recursos reciben, en Bolivia, también la denominación de «heroicos», debido a que el ciudadano solamente tiene esta vía para un posible ejercicio de sus derechos mediante un procedimiento sumárisimo en el que generalmente no puede plantear ni probar situaciones y hechos con la debida profundidad y detalle.

Además de la carencia de un procedimiento, hay que tomar en cuenta que el principio de separación de poderes establecido desde la primera norma constitucional fue aplicado frecuentemente en la República de Bolivia de manera que el poder ejecutivo tenía más fuerza y autoridad. Por tanto, la hegemonía del mismo se ha impuesto desde casi la formación de la República, en desmedro de los otros dos poderes y de los derechos de los ciudadanos. Es así que las reclamaciones de los particulares contra la Administración sólo podían presentarse, ante el poder judicial, a través de los ya citados recursos «heroicos». Por ello, la necesidad de un procedimiento administrativo general se hizo cada vez más imperativa para una adecuada Administración Pública.

Es a partir de 1994 que se promulgan normas de procedimiento administrativo, debido a que el Estado, por el proceso de capitalización (privatización) que se instaura en esa etapa histórica, empieza a convertirse en un Estado regulador. Desde ese momento, los procedimientos se plasman en numerosas leyes que contienen procedimientos administrativos especiales, dependiendo del área de su aplicación. Se dan así procedimientos administrativos en el área financiera, como la Ley del Mercado de Valores núm. 1834, de fecha 18 de marzo de 1998, la cual en su artículo 114 regula el procedimiento administrativo por el que toda persona jurídica o física tiene recursos en caso de sentirse agraviada o perjudicada por las resoluciones emitidas por la Intendencia de Valores. El procedimiento plantea, además, un Recurso Jerárquico ante la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros en el caso que el Recurso de Revocatoria resulte contrario. La citada Ley, en dos párrafos, define el procedimiento administrativo a seguir, no se usan los vocablos que son propios para este tipo de procedimientos, tampoco se establecen plazos ni formas de presentación. Como consecuencia de esto, todas las personas que están bajo la regulación de la Intendencia de Valores no tienen una tutela jurídica adecuada; al contrario, es muy difícil para los interesados el poder hacer valer sus derechos.

En el área sectorial tenemos, por ejemplo, el Reglamento de Electricidad de fecha 28 de junio de 1995, el cual en sus artículos 45 al 55 regula un procedimiento administrativo. En los citados artículos se determinan las clases de recursos y los plazos para interponer los mismos; este procedimiento es, al igual que el anterior, deficiente ya que le falta determinar los principios propios del área administrativa.

Como consecuencia de la diversidad de procedimientos existentes que no cumplían adecuadamente con el fin de resguardar los derechos, tanto

de las personas colectivas como naturales, se empieza a considerar la elaboración de una norma general que contenga en su texto normas que regulen tanto la actuación de la Administración como los derechos de los ciudadanos frente a dicha actuación estatal y crear, finalmente, una disposición legal que sea una garantía efectiva para los bolivianos frente al poder estatal. Es así que se inició la redacción de distintos anteproyectos de ley en los que participaron varios expertos nacionales y extranjeros. Finalmente, en 1999, con el apoyo del Banco Mundial, se procedió a la redacción de un anteproyecto que comprendía las instituciones más importantes y que sirvió de base y de fundamento necesario de la actual Ley de Procedimiento Administrativo. Este trabajo se desarrolló en base a los anteproyectos ya existentes y elaboró un proyecto que tiene influencia de la normatividad administrativa española, aplicada a la realidad boliviana y cuidando el sometimiento a la norma constitucional y a las leyes. En abril de 2002 se promulga la Ley de Procedimiento Administrativo, constituyendo este acto un hito importante en el desarrollo del Derecho administrativo boliviano.

II

El Procedimiento Administrativo contenido en la Ley núm. 2341, promulgada por el Presidente de la República de Bolivia en fecha 23 de abril de 2002, consta de un Título Preliminar, tres Títulos, disposiciones transitorias y disposiciones finales; todos ellos contienen ochenta y cuatro artículos, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Todos los artículos tienen un *nomen juris* que los identifica. Cada Título está dividido en Capítulos, y algunos de ellos en Secciones.

El Título Preliminar comprende los artículos 1.º al 4.º y ellos se refieren a Disposiciones Generales. El Título Primero se refiere al Procedimiento Administrativo en General y se divide en dos Capítulos. El primer Capítulo está compuesto por seis artículos, del 5.º al 10.º, los cuales contienen normas relativas al régimen de los sujetos, y el segundo Capítulo por los artículos 11.º al 18.º, que contienen normas referentes a los administrados.

El Título Segundo se refiere a los Actos Administrativos, contiene 20 artículos que se dividen en cinco Capítulos. El primero contiene tres artículos que se refieren a los Términos y los Plazos; el segundo Capítulo comprende las Actuaciones Administrativas en cinco artículos; el Capítulo tercero abarca en cinco artículos a los Requisitos de los actos administrativos; el cuarto se refiere a la Validez de los actos administrativos, y, finalmente, el Capítulo quinto trata sobre la Nulidad y anulabilidad de los actos.

El Título Tercero se refiere al Procedimiento Administrativo General y está dividido en seis Capítulos que contienen 45 artículos. El Capítulo primero comprende la Iniciación del procedimiento administrativo; el Capítulo segundo se refiere a la Tramitación del procedimiento administrativo; el Capítulo tercero trata sobre la Terminación del procedimiento administrativo; el Cuarto sobre la Ejecución del procedimiento administrativo; el Capítulo quinto se refiere al Procedimiento de los recursos administrati-

vos, y, finalmente, el Capítulo sexto contiene la normatividad del Procedimiento sancionador. La Ley continúa y termina con las disposiciones transitorias y finales.

Después de la descripción del contenido de la Ley es necesario analizar lo más relevante en su contenido. El objeto de la Ley está detallado en los cuatro apartados del artículo 1.º, que por su importancia transcribimos:

«Artículo 1.º (Objeto de la Ley).—La presente Ley tiene por objeto:

- a) Establecer las normas administrativas y el procedimiento administrativo del sector público;
- b) Hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública;
- c) Regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados; y
- d) Regular procedimientos especiales».

Como puede verse, este objeto comprende los aspectos más destacados para este tipo de leyes, es decir, regular la actividad administrativa, regular los procedimientos (sean éstos generales o especiales), hacer efectivo el derecho de petición y regular la impugnación de las actuaciones administrativas. El objeto de esta Ley destaca dos aspectos: el primero es que esta Ley renuncia a que los procedimientos especiales no sean una excepción a ella, y que los mismos, para ser especiales, deben reunir características muy detalladas. Esta situación se presenta, a pesar de que la misma Ley señala que los procedimientos especiales deben sujetarse a ella, ya que éstos tienen su propia autonomía. Y sólo dependerá de la Ley en sus aspectos más básicos, como ser los principios generales y otros similares. En otras palabras, se reconoce que puede haber un sinnúmero de procedimientos especiales mediante los cuales podría vulnerarse la normatividad de la Ley de Procedimiento Administrativo, que, bajo la denominación de procedimientos especiales, nuevamente hagan que la Administración esté ampliamente dispersa en este aspecto.

En cuanto al segundo aspecto, es preciso señalar que el derecho de petición, como garantía constitucional, ha sido sistematizado materializándose su ejercicio mediante la Ley que comentamos. Esta Ley supone un gran avance y su adecuada utilización, tanto por los ciudadanos como por las autoridades, sin duda resolverá los serios problemas que el país enfrentaba al plantearse a la Administración peticiones no solamente mediante actos jurisdiccionales con la utilización de recursos «heroicos», sino y sobre todo mediante acciones de hecho, por las cuales la ciudadanía o grupos sociales presentan sus inquietudes, peticiones y reclamos a las distintas autoridades.

El ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo tiene definiciones que podrían ser contradictorias; una de ellas es la señalada

en el numeral I.a) del artículo 2.º, que tiene su propia enumeración de entidades, instituciones y reparticiones del sector público, en vez de seguir o en su caso corregir la contenida en el artículo 3.º de la Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales, de fecha 20 de julio de 1990.

Otro aspecto es el relativo al numeral II del mismo artículo, que establece la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo al marco que fija la Ley de Municipalidades, subordinando así una norma que es de fundamental importancia para los ciudadanos y para la defensa de sus derechos, a otra que regula el funcionamiento de una institución que puede ser la ejecutora de actos que vulneren esos derechos.

El numeral IV del artículo 2.º se refiere a la delegación al señalar: «Las entidades que cumplan función administrativa por delegación estatal adecuarán necesariamente sus procedimientos a la presente Ley». La Constitución Política del Estado no contempla la delegación como norma constitucional y por ello la delegación, por mandato de la Ley de Procedimiento Administrativo, tiene solamente una jerarquía legal; es probable que los órganos jurisdiccionales en algún momento deberán elegir la aplicación que corresponda de dos artículos constitucionales que se refieren a este tema; ellos son el 30.º y el 31.º, dependiendo de los casos concretos. El artículo 30.º textualmente dice: «Los Poderes Públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella». Es claro que la Constitución Política del Estado boliviano no admite la delegación como institución del Derecho administrativo; más aún, está prohibida en el nivel de los poderes públicos; sin embargo, en el caso de delegación dentro del mismo poder público, la Constitución Política del Estado no señala disposición alguna, siendo diversas leyes las que regulan esta situación. Este tema precisaría un análisis mucho más detallado desde el punto de vista del Derecho constitucional que, por la incertidumbre en los cambios que sufre la Constitución boliviana, en este pequeño trabajo sólo se lo menciona. Por su parte, el artículo 31.º del mismo texto constitucional expresa: «Son nulos los actos de los que usurpan funciones que no les competen, así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la Ley». Esta norma da valor a la posibilidad de la delegación creada por una disposición que tenga jerarquía de Ley, al señalar *a contrario sensu* que cuando un acto está amparado por una disposición con jerarquía legal, dicho acto es válido y no es nulo o anulable. Existen dentro del poder ejecutivo normas que admiten la suplencia de funciones en el ejercicio de los cargos; sin embargo, el tratamiento que hace la Ley de Procedimiento Administrativo del tema de la delegación es muy importante, no solamente por su definición, sino también por el detalle con que lo considera.

Otro tema es el relativo a la relación de este numeral IV del artículo 2.º con el artículo 7.º de la misma Ley de Procedimiento Administrativo. El numeral IV se refiere a delegación estatal y el artículo 7.º se refiere a la delegación de las autoridades administrativas. El tratamiento que hace la Ley que comentamos puede dar lugar a interpretaciones diversas y, en algún caso, contradictorias.

Las exclusiones a las que se refiere el artículo 3.º, que se transcribe al final de este párrafo, son las que normalmente deben ser consideradas, salvo algunas que habría que analizar con más detalle; sin embargo, es necesario que los procedimientos administrativos de las entidades e instituciones excluidas tengan en lo posible normas comunes con la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que lo que se pretende al tener este tipo de normatividad es que el ciudadano boliviano tenga acceso a una norma sencilla, de fácil comprensión y de carácter general, debido a que la diversidad de procedimientos genera necesariamente la imposibilidad del ciudadano a ejercer eficazmente sus derechos, más aún si él es una persona que no tiene la formación adecuada o se encuentra en lugares alejados de los centros administrativos. En este sentido es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo y los Regímenes agrarios quizá no deberían estar excluidos del ámbito de la Ley de Procedimiento Administrativo. El artículo 3.º dice lo siguiente:

«Artículo 3.º (Exclusiones y Salvedades)—I. La presente Ley se aplica a todos los actos de la Administración Pública, salvo excepción contenida en ley expresa.

II. No están sujetos al ámbito de aplicación de la presente Ley:

- a) Los actos de Gobierno referidos a las facultades de libre nombramiento y remoción de autoridades;
- b) La Defensoría del pueblo;
- c) El Ministerio Público;
- d) Los Regímenes agrario, electoral y del sistema de control gubernamental, que se regirán por sus propios procedimientos;
- e) Los actos de la Administración pública, que por su naturaleza, se encuentren regulados por normas de derecho privado, y
- f) Los procedimientos internos militares y de policía que se exceptúen por ley expresa».

Hay que destacar en este artículo, como una norma que genera seguridad jurídica, la contenida en su numeral I, que dice: «La presente Ley se aplica a todos los actos de la Administración Pública, salvo excepción contenida en ley expresa». Lo importante es que se tenga la conciencia clara de lo que esto significa para evitar que las leyes que se quieran sustraer de la que comentamos se denominen leyes expresas, restando así validez y aplicación a la Ley de Procedimiento Administrativo.

El artículo 4.º es de gran importancia para el Derecho administrativo boliviano, ya que la cultura jurídica en este aspecto ha sido hasta nuestros días una cultura al poder del ejecutivo, causando así una actitud negativa del administrador frente al administrado. El ciudadano en muchos casos

se ha encontrado inerte y desvalido ante los actos de la Administración. Los servidores públicos deben no solamente conocer, sino aplicar con detalle en su actividad administrativa los principios contenidos en este artículo, y esto producirá necesariamente un cambio positivo en el desarrollo de la relación cada vez más compleja entre Estado y ciudadanos. Hay que destacar, sin embargo, que la aplicación y la materialización de estos principios y normas no se produce, debido a una cultura administrativa que es estatista y arbitraria. Un ejemplo de ello, que es muy fácil de constatar, es el incumplimiento del artículo 153 de la Constitución Política del Estado por parte de éste; el segundo párrafo del citado artículo manifiesta: «No podrán existir aduanillas, retenes, ni trancas de ninguna naturaleza en el territorio de la República que no hubieran sido creadas por leyes expresas». Sin embargo, los caminos bolivianos tienen innumerables trancas, aduanillas y retenes, los mismos que son administrados por el Estado, incumpliendo así una norma de jerarquía constitucional. Por esto, es preciso que la educación del servidor público sea intensa en el conocimiento de los principios generales de la actividad administrativa y que su aplicación sea producto de esa educación en beneficio de los administrados. Finalmente, habría que señalar que el incumplimiento de estos principios por parte del servidor público da lugar a la aplicación del artículo 29 de la Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales, y de sus Reglamentos. Dicho artículo dice: «La responsabilidad es administrativa, cuando la acción u omisión contraviene al ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. (...)».

El principio de la informalidad, dentro de una Administración que tiene una tradición de formalismo excesivo, es un gran avance en favor del ciudadano, ya que éste podrá desarrollar procedimientos de defensa de sus derechos, al margen de formalismos que dilatan, entorpecen y, en muchos casos, destruyen sus pretensiones. Este principio se apoya eficazmente en el principio de economía, simplicidad y celeridad.

Finalmente, en cuanto a los principios se refiere, hay que señalar que la Ley de Procedimiento Administrativo no ha incluido, en su artículo 4.º, dos principios básicos, que son los de colaboración y de coordinación, y que no debieran ser omitidos por una norma como la que tratamos en la presente monografía. Estos principios son fundamentales. Es así que el principio de colaboración dota al ciudadano de un rol activo, siendo éste imprescindible para que la Administración Pública funcione. Por otra parte, es necesario que una norma de procedimiento administrativo tome en cuenta el principio de coordinación entre distintas Administraciones Públicas en el desarrollo de sus actividades, ya que es fundamental que exista fluidez cuando se presente una interactuación de éstas.

El artículo 5.º es un artículo principista que señala aspectos como la competencia y la jerarquía normativa a la que están sujetos los órganos administrativos; su texto claramente lo demuestra:

«Artículo 5.º (Competencia).—I. Los órganos administrativos tendrán competencia para conocer y resolver un

asunto administrativo cuando éste emane, derive o resulte expresamente de la Constitución Política del Estado, las leyes y las disposiciones reglamentarias.

II. La competencia atribuida a un órgano administrativo es irrenunciable, inexcusable y de ejercicio obligatorio y sólo puede ser delegada, sustituida o avocada conforme a lo previsto en la presente Ley».

El artículo 6.º se refiere al tema del Conflicto de Competencia, que al remitir, como lo hace, a una «reglamentación especial» el desarrollo de este procedimiento involucra al poder ejecutivo en la aplicación de una Ley que debe controlarlo. Este aspecto es sumamente delicado ya que la aplicación de esta Ley de Procedimiento Administrativo puede ser limitada por el poder ejecutivo en contra de los intereses de los ciudadanos, mediante las «reglamentaciones especiales», y así esta norma solamente se convierte en un activo de naturaleza política y no genera un procedimiento que proteja los derechos de los ciudadanos. Es preciso señalar que estos elementos son el fundamento de un Estado de Derecho y el que no existan o el que su aplicación no sea adecuada limita la materialización de este tipo de Estado.

Los temas relativos a la delegación, la sustitución y la avocación, que son tratados en los artículos 7.º, 8.º y 9.º, son procedimientos administrativos novedosos para el Derecho administrativo boliviano. Su implementación y aplicación correcta dependen de que ellos sean cabalmente entendidos en las distintas reparticiones de la Administración Pública. Es preciso que su aplicación se limite, en forma expresa, a lo señalado por la Ley de Procedimiento Administrativo. Nuevamente existe el riesgo de que por la vía reglamentaria se dicten normas que limiten la correcta aplicación de estas instituciones, sobre todo en el tema de la designación del sustituto.

En cuanto a los temas de excusa y recusación, ellos también están sometidos a reglamentación especial, lo cual conlleva los riesgos que ya se han señalado; sin embargo, las causales de recusación están contenidas en la Ley y eso es importante, así como la disposición que señala que los procedimientos de excusa y recusación no suspenderán los efectos de los actos administrativos ni los plazos para las actuaciones administrativas de mero trámite.

Hay que destacar el Capítulo II de la Ley, que contiene normas de fundamental importancia para los administrados; en primer lugar, el artículo 11.º, que determina lo siguiente:

«Artículo 11.º (Acción Legítima del Administrado).—
I. Toda persona individual o colectiva, pública o privada, cuyo derecho subjetivo o interés legítimo se vea afectado, por una actuación administrativa, podrá apersonarse ante la autoridad competente para hacer valer sus derechos o intereses, conforme corresponda.

II. Cualquier persona podrá intervenir como denunciante, sin necesidad de acreditar interés personal y directo en relación al hecho o acto que motiva su intervención.

III. El Defensor del Pueblo, podrá actuar en el procedimiento administrativo, de conformidad a la Constitución Política del Estado y la Ley».

Este artículo es, probablemente, el más importante ya que, finalmente, el ciudadano boliviano es reconocido en su derecho constitucional de petición frente al poder ejecutivo. Como ya hemos analizado, históricamente el derecho de petición en Bolivia nunca se ha ejercido ante la Administración Pública, en primer lugar, debido a la inexistencia de normas administrativas y, posteriormente, debido a que las Leyes y Reglamentos que contienen procedimientos administrativos especiales, en la práctica, han sido y son ineficaces ya que, como hemos señalado anteriormente, son procedimientos distintos con terminología diferente e instancias contradictorias. Por ello es imprescindible contar con el artículo 11.º citado, porque reconoce los derechos del ciudadano boliviano frente a la Administración Pública y que así se puedan solucionar las controversias en forma adecuada y efectiva, siguiendo las garantías mínimas de un debido proceso.

Es importante señalar que algunas instituciones del proceso administrativo no han tomado en cuenta la nueva Ley. Hay que destacar que en el Proyecto desarrollado con el apoyo del Banco Mundial, al que nos referimos antes, se desarrolló un Título referente a la responsabilidad del Estado frente a las personas, que fue objeto de un largo debate por parte de las autoridades del poder ejecutivo, el poder judicial y representantes de las Superintendencias, quienes, salvo algunas excepciones, rechazaron la inclusión de dicha responsabilidad en la Ley de Procedimiento Administrativo, manifestando que ella comprometería seriamente al Estado y (pese a la amplia *vacatio legis* que establecía el Proyecto para este tipo de responsabilidad) que la Administración y el país aún no estaban preparados para ello. Sin embargo, es necesario insistir que la Ley de Procedimiento Administrativo estará completa cuando en ella el Estado, los municipios y otras personas colectivas de Derecho público, tomando en cuenta las peculiaridades necesarias, sean responsables ante las personas que se relacionan con ellos en los diversos campos de la actividad administrativa.

Lo señalado arriba es más imperativo cuando el país cuenta con una Ley de Administración y Control Gubernamental (Ley núm. 1178, de 20 de julio de 1990-Ley SAFCO) que establece la responsabilidad de la función pública por parte de los servidores públicos, al señalar en su artículo 28 que: «Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo (...)». Añadiendo los siguientes artículos la descripción de las diferentes responsabilidades que pueden atribuirse a los servidores públicos, que son: la responsabilidad administrativa, la responsabilidad ejecutiva, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal. Todo este tratamiento es contenido en la citada Ley con gran detalle, complementándose con el Decreto Su-

premo núm. 23318-A, de fecha 3 de noviembre de 1992, que aprueba el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública. Estas normas, con algunas modificaciones, están vigentes y son aplicadas en los campos y actividades de la Administración.

Por ello, cabe preguntarse cuál es el motivo por el que el Estado no puede ser responsable cuando los servidores públicos lo son desde 1990. Este tema necesariamente deberá volver a tratarse con mayor amplitud estableciéndose una responsabilidad estatal que garantice los derechos y las pretensiones de las personas. Por supuesto, todo ello tomando en cuenta las características propias de la cultura jurídica del país, con una *vacatio legis* lo suficientemente extensa para que los servidores públicos, autoridades y poderes públicos puedan aplicar la normativa relativa a este tema administrativo.

Otra institución administrativa que omite la Ley que comentamos es el procedimiento contencioso-administrativo; actualmente, Bolivia cuenta con un procedimiento contencioso-administrativo que, como dijimos anteriormente, casi no se utilizó. Dicho procedimiento está regulado por las normas del Código de Procedimiento Civil en sus artículos 778 a 781, los que determinan la competencia, la forma de la demanda, el plazo de interposición de la demanda y la forma del procedimiento. El procedimiento contencioso-administrativo se tramita como un procedimiento ordinario cuyas normas son anticuadas, precisándose su inmediata actualización para lograr la protección de los derechos de las personas frente a los actos arbitrarios o ilegales de la Administración. Es necesario, por ello, que la norma contencioso-administrativa sea simple, ágil, eficaz y no formalista.

Debemos advertir que los nuevos cambios que se den sobre la Administración Pública, a través de la implementación de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la aprobación de los futuros Reglamentos que esta norma determina, afectarán directamente al procedimiento contencioso-administrativo.

III

La importancia de una Ley general y uniforme como la que comentamos es significativa para la evolución del Derecho procesal administrativo boliviano. La idea central que tiene esta Ley es la de lograr un procedimiento administrativo común y general, que regule todos los institutos utilizados en el área administrativa, dotando, de esta manera, al ciudadano boliviano de una vía idónea que lo conduzca a concretar adecuadamente sus derechos frente a la Administración; materializando también el derecho constitucional de petición basándolo en las normas generales de un debido proceso.

Es así que la Ley de Procedimiento Administrativo está institucionalizando eficazmente un marco general capaz de integrar, en un esquema coherente, los diversos procedimientos consagrados por las normas anteriores. Otro aspecto importante es el que esta norma creará un sistema en

un cuerpo de principios generales bien establecidos y armónicamente estructurados, que darán seguridad y firmeza a las garantías básicas del ciudadano boliviano ante cualquier resolución arbitraria del poder administrador.

Hay que concluir que la Ley de Procedimiento Administrativo es positiva para el desarrollo de Bolivia hacia un Estado de Derecho; sus principios, su objeto, los derechos de las personas en su relación con la Administración Pública y otros aspectos que contempla constituyen un gran avance dentro del Derecho administrativo boliviano.

Sin embargo y sin ánimo de disminuir el aporte de la Ley, cabe señalar la preocupación sobre el contenido general de algunas instituciones que comprende; en este sentido será fácil que, por la vía de la reglamentación, se modifique por las autoridades ejecutivas el sentido y el alcance de la Ley; cabe señalar, además, que la instrucción y educación de los servidores públicos y la implementación de la Ley en las distintas áreas de la Administración Pública en las que se aplicará serán dificultosas. Esto se dará principalmente por dos motivos. El primero es la cultura administrativa que aún tienen, tanto los servidores públicos como los ciudadanos, sobre la discrecionalidad de la Administración y la multiplicidad de procedimientos existentes. El segundo es la desconfianza y la voluntad negativa de algunas autoridades para aplicar exitosamente esta Ley; esto se dio en el caso de la denominada Ley SAFCO.

Por lo señalado, cabe tomar muy en cuenta que la aplicación de esta norma debe contar con el apoyo pleno, decidido y oportuno de las autoridades en todos sus niveles, y que ellas y los ciudadanos tomen conciencia de la gran importancia de esta Ley, para lograr de esta manera que se perfeccione la concreción de un Estado de Derecho en la República de Bolivia.

BIBLIOGRAFÍA

