

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**  
**PLAN PILOTO DE TITULACION 2007**



**TESIS DE GRADO**

**“LÍMITES JURÍDICOS, SOCIALES Y ADMINISTRATIVOS  
DEL VOTO CONSTRUCTIVO DE CENSURA PARA LOS  
GOBIERNOS MUNICIPALES”**

(Tesis para optar el grado de licenciatura en derecho)

**POSTULANTE:** ERIKA FEBRERO CONDORI

**TUTOR:** Dr. HERNAN CLAVEL SALAZAR

LA PAZ – BOLIVIA  
2007

## **DEDICATORIA**

A los dos seres que mas amo, mis padres, Marcelino y Teresa, por su ejemplo de trabajo y los valores éticos inculcados. A mis hermanos Jhovana, Marcelo, Efraín y María teresa. Una dedicatoria especial a la memoria de mi abuelo paterno y a mi mentor Waldo Encinas.



## **AGRADECIMIENTOS**

Al Dr. Juan Ramos por la oportunidad brindada;

A mi Tutor Dr. Hernán Clavel por su valiosa colaboración;

A mi familia por la comprensión y el apoyo brindado;

Por sobre todo, a Dios por ser la luz que me guía y me protege.

# INDICE

## **DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

1. Enunciado del Tema de Investigación
2. Identificación del Problema
3. Problematización
4. Delimitación de la Investigación
  - Temática
  - Espacial o Geográfica
  - Temporal
5. Fundamentación e Importancia de la investigación
6. Objetivos a los que se han arribado en la Investigación
  - Objetivo General
  - Objetivos Específicos
7. Marco Teórico que sustenta la Investigación
8. Hipótesis de Trabajo
9. Variables
  - Variable independiente
  - Variable dependiente
10. Métodos que fueron utilizados en la Investigación
11. Técnicas que fueron utilizados en la Investigación

## **DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA**

## **INTRODUCCIÓN**

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

#### 1.1. HISTORIA DEL MUNICIPIO

#### 1.2. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN BOLIVIA

#### 1.3. DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN

#### 1.4. ELECCIONES MUNICIPALES

##### 1.4.1. Elecciones anteriores a la Ley 1551

##### 1.4.2. Elecciones después de la Ley de Participación Popular

##### 1.4.3. Elecciones Municipales 2004

## **CAPÍTULO II**

### **EL GOBIERNO MUNICIPAL**

#### 2.1. TEORIA DEL GOBIERNO

##### 2.1.1. Relación del Gobierno y la Ley

##### 2.1.2. La gobernabilidad y el rol de los partidos políticos

#### 2.2. GOBIERNO Y AUTORIDAD

#### 2.3. GOBIERNO LOCAL

#### 2.4. CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

##### 2.4.1. Concejo Municipal

##### 2.4.2. Alcalde Municipal

#### 2.5. AUTONOMÍA MUNICIPAL

## **CAPITULO III**

### **LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES DEL VOTO CONSTRUCTIVO DE CENSURA**

#### 3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

#### 3.2. LEY DE MUNICIPALIDADES

##### 3.2.1. Fiscalización del Concejo Municipal

##### 3.2.2. Responsabilidades por la función Pública

#### 3.3. CENSURA CONSTRUCTIVA COMO MEDIDA DE EXCEPCIÓN

3.3.1. Procedimiento del Voto constructivo de Censura.

3.3.2. Carácter Parlamentarista del Voto Constructivo de Censura.

## **CAPITULO IV**

### **EL CONTROL SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS**

4.1. CONCEPTO DE CONTROL SOCIAL

4.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA POBLACIÓN

4.3. ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE

4.3.1. Juntas Vecinales

4.3.2. Comunidad Campesina

4.3.3. Pueblos Indígenas

4.4. COMITÉ DE VIGILANCIA

4.5. COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

## **CAPITULO V**

### **FUNDAMENTOS JURIDICO DOCTRINALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MECANSIMO DEMOCRÁTICO DE CENSURA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES**

5.1. CONSIDERACIONES GENERALES

5.2. CRISIS DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

5.2.1. El pongueaje político y dignidad

5.2.2. LLunkus, Contreras y Pragmáticos

5.3. LEGITIMACIÓN DE LA AUTORIDAD LOCAL

5.4. GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD POLÍTICA

5.5. REVOCATORIA DEL MANDATO

5.5.1. Censura de la población a la autoridad local

5.5.2. Referéndum revocatorio.

## **CONCLUSIONES**

**RECOMENDACIONES**

**PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**

**BIBLIOGRAFÍA**

**ANEXOS**

## **RESUMEN ABSTRACT**

*El proceso de Voto Constructivo de Censura responde a un sistema parlamentario que posibilita remover al Alcalde cuando el Concejo como Órgano Deliberante ha perdido la confianza en el mismo, procediendo a su censura ya que la autoridad que ostenta deriva de una elección indirecta realizada por el Concejo, es este el Órgano facultado para quitarle la autoridad, y elegir al sustituto de entre sus miembros, por tanto esta censura se aleja del sentimiento de participación social que sostiene la Ley de Municipalidades y la Ley de Participación Popular, y es ajeno al sistema presidencialista que posee nuestro país.*

*Es claro que en la mayoría de los procesos de censura que se han desarrollado, estos han sido motivados por la sed de poder de algunos concejales, que han sabido manipular a las masas ciudadanas locales a través de sus “dirigentes”, quienes apoyan la moción a cambio de gratificaciones partidistas y sectoriales, llegando a enfrentarse al otro grupo que favorece al Alcalde, resguardando principalmente los privilegios de tener a su candidato en el poder local. Este proceso, lejos de reducir la corrupción y mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión municipal, se ha convertido en un problema de ingobernabilidad que trasciende del ámbito local al nacional, con el ejercicio de medidas radicales tales como la toma y destrucción de inmuebles públicos, hasta los bloqueos de caminos, que en muchos casos han venido a perjudicar la circulación en los ejes troncales del país. Es así que el voto constructivo de censura ha traído consigo inestabilidad política en los municipios, surgiendo de este modo pequeños grupos de presión al interior de cada localidad, agudizándose el problema de gobernabilidad y democracia pactada en todo el territorio nacional. Por ello planteamos la necesidad de crear mecanismos de censura adecuados, que logren frenar estos estallidos sociales que solo perjudican la gestión municipal, y sean así mismo acogidos por todos los actores sociales, profundizando la democracia y mejorando los niveles de gobernabilidad, proponemos una vía democrática de revocatoria de mandato efectuada por medio de Referéndum y que sea cada uno de los ciudadanos quienes decidan quitarle o no la confianza al Alcalde, pero además incluir bajo este mismo procedimiento a los Concejales, eliminando el privilegio que ahora gozan.*



## **DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

### **1.- Enunciado del Tema de Investigación**

“LÍMITES JURÍDICOS, SOCIALES Y ADMINISTRATIVOS DEL VOTO CONSTRUCTIVO DE CENSURA PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES”

### **2.- Identificación del Problema.**

El Voto Constructivo de Censura que en principio fue creado para frenar los niveles de corrupción e ineficacia de las autoridades locales, paradójicamente se ha convertido en un factor de ingobernabilidad, entorpeciendo aún más la gestión municipal. Si bien la Ley de Municipalidades reglamenta el procedimiento que debe seguir el Concejo Municipal para efectuar el Voto Constructivo de Censura, que posibilita remover al alcalde al término de un año de su gestión, siempre que no haya sido elegido directamente por la población, y se produce cuando el Concejo Municipal ha perdido la “confianza” en el Alcalde, este fundamento por demás ambiguo ha dado lugar a diversas interpretaciones subjetivas por parte de los concejales, que encierran intereses personales, se ha dotado de semejante facultad al Concejo Municipal que ha visto en este mecanismo de censura el instrumento jurídico necesario para llegar a ejercer el poder local, desconociendo resultados electorales y pertenencias políticas, ya que cualquier concejal, así sea de la misma sigla política, aspira a ser el nuevo alcalde. Es necesario implementar un procedimiento adecuado basado en fundamentos jurídicos específicos por la que se pueda llevar adelante el cambio de autoridades respetando la decisión de la población.

### **3.- Problematización.**

- ¿Cuáles fueron las razones que motivaron la creación de este mecanismo de censura?
- ¿Cómo se aplica el voto constructivo de censura en los municipios?
- ¿Qué consecuencias trajo consigo el voto constructivo de censura en los municipios donde fue aplicado?
- ¿Cuántos alcaldes fueron destituidos de sus cargos debido a la aplicación del voto constructivo de censura?
- ¿Cuáles fueron los motivos y fundamentos que sostuvieron los concejales para proponer la moción de censura?

- ¿Qué opinión posee la población respecto a este procedimiento de censura?
- ¿Por qué es necesario establecer los límites en la aplicación del voto constructivo de censura?

#### 4.- Delimitación de la Investigación

**Temática.-** el tema de investigación esta relacionado a materia del derecho municipal. Se efectuara un estudio jurídico social y administrativo respecto a los efectos que ha generado la aplicación del Voto Constructivo de Censura en los Gobiernos municipales.

**Temporal.-** La investigación abarca el periodo comprendido entre el año 1995 y 2006, fecha en la que se introduce el Voto constructivo de Censura en la Constitución Política del Estado (artículo 201 párrafo II), en este tiempo se han venido desarrollando en varios municipios del territorio nacional procesos de censura, en medio de convulsiones sociales que han ido incrementándose paulatinamente con el transcurso de los años, afectando la institucionalidad de los municipios.

**Espacial.-** la investigación se centrara en el municipio de Sica Sica (Primera Sección de la Provincia Aroma), por ser este uno de los municipios que llevo adelante el proceso de censura en medio de enfrentamientos, caos social, bloqueo de caminos, a su vez se hizo un análisis comparativo con los municipios donde se llevo a cabo el Voto Constructivo de Censura que derivo en enfrentamientos sociales y políticos, y concluyo con el cambio de autoridad.

#### 5. Fundamentación e Importancia de la Investigación

En los últimos años han sido constantes las movilizaciones locales, en torno a planteamientos de lucha contra la corrupción y la incompetencia de la autoridad ejecutiva del municipio, el voto constructivo de censura se ha convertido en el mecanismo jurídico y político de control gubernamental más importante del cual se valen los municipios, para cambiar al Alcalde Municipal al termino de un año de gestión desde el momento de su posesión, tal cual señala la Constitución Política del Estado en su artículo 201 párrafo II perteneciente al Régimen Municipal, al igual que el artículo 50 de la ley de Municipalidades, el Consejo Municipal como órgano deliberante es el encargado de llevar adelante el proceso de moción constructiva de

censura y simultáneamente elegir al alcalde sustituto de entre los concejales, para ello se requiere la votación a favor de la moción de censura de tres quintos del total de los miembros de Concejo (calculándose redondeando al número entero superior). Es claro que en la mayoría de los procesos de censura que se han desarrollado, estos han sido motivados por la sed de poder de algunos concejales, que han sabido manipular a las masas ciudadanas locales a través de sus “dirigentes”, quienes apoyan la moción a cambio de gratificaciones partidistas y sectoriales, cuando un alcalde pertenece a un sector territorial en particular, ha de ser asediado constantemente por quienes lo apoyaron en la campaña, el a su vez ha de recompensar a sus seguidores con cargos dentro la función pública municipal (manifestación del accionar de las gestiones gubernamentales pasadas que repercuten en espacios territoriales mas pequeños), sin embargo no se puede favorecer a todos es por eso que una parte de la población ha de movilizarse buscando la censura, llegando a enfrentarse al otro bando que favorece al alcalde, resguardando principalmente los privilegios de tener a su candidato en el poder local. Este proceso, lejos de reducir la corrupción y mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión municipal, se ha convertido en un problema de ingobernabilidad que trasciende del ámbito local al nacional, con el ejercicio de medidas radicales tales como la toma y destrucción de inmuebles públicos, hasta los bloqueos de caminos, que en muchos casos han venido ha perjudicar la circulación en los ejes troncales del país. Es así que el voto constructivo de censura ha traído consigo inestabilidad política en los municipios, surgiendo de este modo pequeños grupos de presión al interior de cada localidad, agudizándose el problema de gobernabilidad y democracia pactada en todo el territorio nacional.

## **6. Objetivos a los que se han arribado en la Investigación**

### **Objetivo General:**

- Demostrar que la falta de límites en la aplicación del voto constructivo de censura ha generado conflictos de gobernabilidad que hace necesario la instauración de mecanismos democráticos de censura.

### **Objetivos Específicos:**

- Analizar la normativa jurídica vigente referente a la aplicación del voto constructivo de censura.
- Establecer la naturaleza jurídica doctrinal de la implementación del voto constructivo de censura.

- Identificar las causas que motivan llevar adelante el procedimiento del voto constructivo de censura en los municipios.
- Comparar los distintos procesos de censura desarrollados en los municipios donde fue aplicado.
- Determinar el nivel de participación de la población en los distintos procesos de censura.
- Determinar las consecuencias del uso indiscriminado del voto constructivo de censura en los municipios, producto de la ambigüedad de la ley.
- Proponer una solución jurídica en base a un mecanismo democrático de censura.

## **7. Marco Teórico que sustenta la Investigación**

El presente trabajo investigativo gira en torno a la teoría positivista, en tanto que existe inseguridad jurídica respecto al fundamento que señala la ley, es decir “la Perdida de confianza en el alcalde” concepto ambiguo como subjetivo, que ha sido aprovechado en muchos casos por concejales oportunistas que han interpretado la norma de acuerdo a sus intereses, es necesario establecer los límites del Voto Constructivo de Censura, mediante un análisis socio jurídico de la normativa vigente en la Constitución Política del Estado y la Ley de Municipalidades, identificando los problemas sociales y administrativos que ocasiono en los municipios donde fue aplicado, para, finalmente proponer soluciones jurídicas por las que se pueda censurar a la autoridad municipal. Así mismo nos apoyamos en la teoría legalista<sup>1</sup> que considera al municipio como parte del orden jurídico estatal, considerando que el Gobierno Municipal depende del reconocimiento del Estado nacional, así como sus funciones y atribuciones han de enmarcarse en una ley general.

## **8. Hipótesis de Trabajo:**

La aplicación del Voto Constructivo de Censura ha generado inestabilidad política, social y administrativa en los Gobiernos Municipales por ello es necesario implementar un mecanismo democrático de censura aplicables a las autoridades municipales.

---

<sup>1</sup> DERMIZAKY Peredo, Pablo. “Derecho Administrativo” Editorial Los Amigos del Libro 1988, pág. 241.

## 9. Variables

**Variable Independiente:** La aplicación del Voto Constructivo de Censura.

**Variable Sub Independiente:** inestabilidad política social y administrativa.

**Variable Dependiente:** necesidad de implementar mecanismo democrático de censura de las autoridades municipales.

## 10. Métodos que fueron utilizados en la Investigación

- *Método deductivo:* Es necesario partir de conocimientos generales respecto al Voto Constructivo de Censura para llegar a determinar los límites jurídicos en su aplicación.
- *Método Comparativo:* este método permitirá comparar los distintos procesos de censura desarrollados en los municipios tanto del área rural y urbano, estableciendo diferencias y similitudes.
- *Método Exegético:* en un estudio de la normativa vigente es necesario interpretar la voluntad del Legislador a momento de crear este mecanismo de Censura.

## 11. Técnicas que fueron utilizados en la Investigación

- *Técnica Bibliográfica:* mediante esta técnica recopilamos información contenida en citas bibliográficas referidas al estudio del voto Constructivo de Censura, del mismo modo que recogeremos información jurídica relacionada con nuestro objeto de investigación.
- *Técnica Hemerográfica:* esta técnica nos permitió recolectar información pertinente de las noticias más sobresalientes en los medios de prensa escrita referente a nuestro tema de investigación.
- *Técnica Estadística:* para establecer la cantidad de procesos de censura desarrollados en el país que han derivado en el cambio de alcalde y ha generado ingobernabilidad en los municipios donde fue aplicado.
- *Técnica de la entrevista:* realizamos entrevistas a las autoridades originarias del municipio Sica Sica, respecto a la opinión que merece el proceso constructivo de Censura llevado a cabo en la pasada gestión.

## **INTRODUCCIÓN**

La investigación realizada ha sido motivada por los varios hechos conflictivos que se ha visto en los últimos años a causa de la aplicación del voto constructivo de censura en principio creado para frenar los niveles de corrupción e ineficacia de las autoridades locales, y mejorar la gestión gubernamental y paradójicamente se ha convertido en un factor de ingobernabilidad, que entorpece aún más la gestión municipal. Si bien la Ley de Municipalidades reglamenta el procedimiento que debe seguir el Concejo Municipal para efectuar la Censura del Alcalde cuando el Órgano Deliberante ha perdido la “confianza” en el mismo.

El fundamento de “perdida de confianza en el Alcalde” por demás ambiguo ha dado lugar a diversas interpretaciones subjetivas por parte de los concejales, cuyos objetivos políticos, son contrarios al conjunto de la población, imponiendo un sistema parlamentarista que lejos de proteger los intereses del municipio tienden a favorecer los apetitos personales olvidándose de la responsabilidad que tiene con el soberano que los Eligio.

Además de ser este un mecanismo que libera de procesos judiciales por responsabilidad administrativa, civil y penal, porque la población cree que con sacarlo del cargo es suficiente sanción, y el propio Concejo no ejerce su rol de fiscalización que conlleva además la obligación de iniciar procesos en la vía ordinaria en caso de existir indicios de responsabilidad, porque el Alcalde removido vuelve al Concejo acordando con los demás concejales e incluso con el nuevo Alcalde a cambio de apoyar su gestión.

Por ello es necesario implementar un procedimiento adecuado basado en fundamentos jurídicos específicos por la que se pueda llevar adelante el cambio de autoridades, sin perjudicar la gestión municipal, fortaleciendo aún más el control social y la participación del pueblo, en busca de un manejo correcto de los recursos del municipio, haciendo efectiva la lucha contra la corrupción.

Para ello recolectamos la suficiente información relacionada a nuestro objeto de estudio en el área del Derecho Municipal, revisamos la legislación jurídica vigente, tanto nacional como también extranjera para tener un panorama claro sobre los procedimientos de censura que se vienen aplicando. Del mismo modo revisamos la prensa escrita nacional, que nos muestra la problemática realidad que enfrenta la gobernabilidad en los municipios del país.

La investigación realizada en el espacio geográfico comprendido en el Municipio de Sica Sica del departamento de La Paz, nos muestra las similitudes que existen con otros municipios, donde se ha sobrepasado los límites del Concejo Municipal y se ha llevado a una crisis institucional, y social que ha dado lugar al deterioro de la imagen y credibilidad de la población en sus

autoridades, y se ha visto además la existencia de sectarismos y regionalismos dentro del territorio municipal, la falta de solidaridad y el antagonismo entre sectores de la población es manipulada por los Concejales para iniciar la censura del Alcalde alimentando los ánimos de confrontación y logrando por último hacerse del poder a costa de la institucionalidad.

Se ha visto también que la función de control social que ejercen los Comités de vigilancia no son efectivos, dado que los dirigentes de los mismos están propensos a ser corrompidos por algunos concejales para influir sobre sus bases y lograr los objetivos deseados por las autoridades ediles, y esto se agrava cuando aquellos representantes no están lo suficientemente capacitados para desarrollar el control.

Por ello la presente investigación plantea una solución democrática a la crisis que viven los Gobiernos Municipales, a causa de estos procedimientos políticos, modificando la censura política, por una CENSURA de carácter SOCIAL que solo se lograría con la participación de toda la población, eliminando de este modo el clientelismo y prebendalismo de los cargos que ostenta el Municipio.

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**



# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 1.1. HISTORIA DEL MUNICIPIO

No es posible determinar con exactitud el origen del municipio, algunos autores señalan que su aparición se dio en la antigua Grecia, con la creación de los demos en Atenas, considerando que la polis griega era el estado-ciudad, mientras que los demos eran los municipios. La mayoría de los autores como Posada<sup>2</sup> y Bielsa<sup>3</sup> opinan que se origino en el momento de la expansión de Roma.

Roma conquisto ciudades con las que tuvo dos tipos de relaciones: la sumisión (*deditii*) o la alianza (*Socii*). Por un lado estaban los súbditos, *deditii*, los cuales entregaron a Roma, sus tierras, sus casas, sus templos, sus personas, sus dioses, y eran gobernados por un *praefectus* enviado

---

<sup>2</sup> POSADA, Adolfo “El Régimen municipal de la ciudad moderna”, 3era Edición. Madrid, 1927, Pág. 37.

<sup>3</sup> BIELSA, Rafael “Principios del Régimen Municipal”, Lajouane y Cía., Buenos aires, 1930 Pág. 27.

por Roma, y al otro lado estaban los aliados “*socii*” quienes conservaban sus instituciones y recibían ciertas ordenes de Roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. Fue en esta segunda clase de relaciones donde surge el municipio con un rasgo de gobierno local dentro una unidad política superior, dentro de un mismo estado.

Los impuestos que las ciudades debían contribuir se llamaban “*munera*” y de ahí derivó el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipio* a ellos, según señala Maynz, citado por Bielsa.

El municipio romano se caracterizaba por tener: 1) un territorio determinado; 2) una Asamblea General donde el pueblo se manifestaba y elegía a sus autoridades; 3) una organización especializada en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas (pretore investidos con poder judicial, edil con poderes de policía y conservación de los edificios públicos); y 4) culto de los dioses.

Posteriormente en la edad Media se produce un decaimiento de las ciudades que arrastra consigo a las instituciones municipales debido a la invasión de los bárbaros. Después del siglo X empiezan a estructurarse las sociedades feudales en torno a un estado estamental, caracterizado por la *poliarquía*<sup>4</sup> donde coexisten distintos centros de poder juntamente con la iglesia, los reyes y la nobleza.

La vida gira en torno a los castillos feudales, se reducen los derechos señoriales y sus competencias, muchos de los súbditos se habían liberado de las servidumbres de la Gleba y ejercían artes y oficios en el castillo, poseen recursos con los que pagan sus contribuciones al señor feudal, a cambio de que este les permitiera fundar villas (Burgos) fuera de los castillos donde pudieran trabajar de forma independiente, los artesanos reunidos en gremios y corporaciones organizan sus gobiernos locales para satisfacer necesidades emergentes de la vecindad<sup>5</sup>.

Según Hinojosa<sup>6</sup> “el rasgo característico de la organización municipal de la edad media es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene fisonomía propia”. Los señores en la edad media otorgaban cartas-pueblas o fueros, que eran una especie de cuaderno legal o cuerpo de leyes concedido a alguna

---

<sup>4</sup> Gobierno ejercido por muchos. Por la delegación de poderes y colaboración en su ejercicio, poliarquías las configuran todos los estados, se opone a monarquía o gobierno personal. Diccionario jurídico de Manuel Osorio.

<sup>5</sup> DERMIZAKY Peredo, Pablo “Derecho Constitucional”. Editorial Arol Srl. 1991. Pág. 530.

<sup>6</sup> Citado por Posada, ob. Cit., pág. 46.

ciudad o villa para su gobierno y administración de justicia, considerados verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el fundador y los pobladores dando fin a las servidumbres de los siervos, cuando comienza a declinar el feudalismo y aparecen las comunas.

## 1.2. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN BOLIVIA

Varios historiadores señalan que en los tiempos precoloniales los pueblos aymaras tenían una forma de organización política y social muy particular, el ayllu, que internamente estaba compuesta por un concejo de ancianos (“*ulakjas*”) a la cabeza una autoridad (“*jilacata*”) o curaca, quien ejercía como autoridad administrativa ejecutiva, y sus actos debían ser controlados por el concejo de ancianos, esta organización se asemeja a los gobiernos municipales actuales, comparando al Concejo Municipal con la función que cumplían los *ulakjas*, de cuerpo deliberante y fiscalizador, y al alcalde con la autoridad del *Jilacata*.

Durante la colonia la organización de las ciudades y villas estaban a cargo de los Cabildos, los fundadores autorizados por el rey mediante las capitulaciones, tenían la potestad de constituir el primer cabildo como una forma de gobierno comunal, impuesto por los colonizadores, al igual que en España se ocupaban de las relaciones de vecindad, administraban la justicia local, estaban integrados por vecinos y tenían como funcionarios a los alcaldes y los regidores, encargados del cuidado de las ciudades, la seguridad pública y el sostenimiento de las escuelas, “el Cabildo abierto convocaba a los vecinos notables para resolver problemas de importancia”<sup>7</sup> es decir que en estos cabildos no participaban los indígenas colonizados.

El cabildo estaba integrado por alcaldes de primer y segundo voto, elegidos anualmente por los regidores y sometidos a la confirmación del virrey o gobernador. Los regidores tenían funciones similares a los concejales como cuerpo deliberante, al principio fueron designados por el fundador de la ciudad, posteriormente por los regidores salientes. Solo podían ser designados como alcaldes o regidores, los vecinos, jefes de familias españolas y que poseían bienes inmuebles. También formaba parte del cabildo el alférez real representando los intereses del rey, los alguaciles mayores como jefes de policía; el fiel ejecutor que controlaba los precios; el tesorero y el escribano que llevaba las actas<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> DERMIZAKY Peredo, Pablo Ob. Cit. Pág. 531.

<sup>8</sup> VANOSSI, Jorge y otros. “El Municipio”. Ediciones Ciudad Argentina 1984. Pág. 55.

Producida la independencia, la república nace con un carácter eminentemente centralista, el libertador trata de dotar al estado de estabilidad y gobernabilidad política, para ello era necesario eliminar cualquier forma de gobierno local que pueda poner en peligro el proceso republicano, y la solidez de un gobierno estatal que mantenga la unidad territorial en base a la unidad administrativa concentrada en el ejecutivo nacional, con total control sobre los centros urbanos y rurales a través de dependencias policiales que garantizaban el poder político estatal.

Tal como señala Dermisaky “en la constitución Bolivariana no se contempla el municipio, ni tampoco en la que sobre ese texto se aprobó en 1826. Sus funciones fueron atribuidas a los intendentes de policía” el estado naciente no reconoce gobiernos locales, si bien existen centros urbanos, estos dependen directamente del gobierno estatal; la primera constitución no reconoce a los cabildos así como tampoco figura un régimen Municipal, más al contrario el paso de un régimen colonial realista a un régimen republicano gobernado por un presidente, que en principio debía ser vitalicio. Solo muestra el carácter subsidiario del gobierno local, que hará su aparición recién en la Constitución de 1839, para ser suprimida en la de 1843 y restablecida definitivamente en la de 1851.

La Constitución de 1880 en el gobierno de Narciso Campero se da un proceso de institucionalización de la República, disponiendo la creación de Concejos Municipales en las capitales de departamentos, Juntas Municipales en las de provincia; y en los cantones Agentes Municipales.

Durante el Gobierno de Gregorio Pacheco se elabora la primera Ley Orgánica de Municipalidades, de 21 de noviembre de 1887, que disponía la elección mediante voto directo y secreto de los miembros de los Concejos y Juntas Municipales que a su vez nombrarían a sus Agentes Cantonales.

El decreto supremo de 14 de agosto de 1936 en el gobierno de David Toro sienta las bases de la conformación del Gobierno municipal dividiendo las funciones en un cuerpo deliberante y un ejecutivo a cargo de un Alcalde. El Cuerpo Deliberante en base a una representación funcional a su vez estaba formado por delegados de la Cámara de Comercio e Industria, de la Federación Obrera, de la Asociación de Abogados, del Cuerpo de Ingenieros, Médicos, Juntas Vecinales, de la Liga de Propietarios y un delegado representante de la Alcaldía. A partir de este decreto los cargos de Concejales Municipales que anteriormente eran ad-honores, pasan a ser remunerados, se reconoce la figura de un Alcalde designado por el presidente.

La Revolución Nacional del 52, llevo a un debilitamiento de los gobiernos locales, anteponiendo los intereses políticos centralistas (de la empresa privada) después del levantamiento campesino contra el latifundio, en busca de una distribución igualitaria de la tierra, y la eliminación de un régimen latifundista, las políticas impuestas por el Gobierno del MNR, de apoyo a la inversión capitalista de la empresa agrícola, lejos de beneficiar el desarrollo de gobiernos locales, provoco grandes migraciones hacia las ciudades, quedando despoblados varios municipios, favoreciendo a algunas regiones o grupos sociales, dejando en el abandono a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas.

En las palabras de De la Fuente "...tanto es así que ni siquiera podía referirse a un municipio, puesto que el campo de acción de las alcaldías se limitaba a las zonas urbanas. El campo era tierra de nadie, sin ningún poder local"<sup>9</sup>, pero los municipios urbanos tampoco tuvieron grandes avances, se convirtieron en un mero apéndice urbano y clientelar del gobierno central que acaparo todos los poderes, algunas pequeñas ciudades no tenían una alcaldía, y la mayor parte de los municipios provinciales carecían de recursos económicos, se limito la capacidad de acción de los municipios a favor del centralismo monopolizador.

### **1.3 DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN**

El proceso descentralizador en nuestro país tuvo matices políticos particulares, las regiones cansadas de un centralismo se manifiestan en torno a la idea de autogobierno, administración propia de sus recursos, y un mayor desarrollo para sus regiones. La existencia de dos realidades distintas que se conjuncionan en busca de una mayor participación, por un lado las regiones postergadas, intentan salir de la exclusión, siendo participes de sus propio desarrollo; por el otro las regiones beneficiadas por el progreso, intentarían controlar su desarrollo limitando la dependencia de un estado centralista que, ha decir de algunos dirigentes asfixiaba a las regiones, no atendía oportunamente sus demandas, generaba desequilibrios interregionales, impedía la participación social, coartaba el sistema democrático, y producía mayor corrupción e ineficiencia.

La "marcha por la dignidad" de 1990 protagonizada por pueblos indígenas del oriente, fue el comienzo del despertar indígena, mostrando al país la otra realidad que a partir de aquel momento marcaría el destino de una Bolivia multiétnica. Muchas serán las propuestas de inclusión, pero serán mayores las exigencias de descentralización que el estado vería como la

---

<sup>9</sup> DE LA FUENTE, Manuel "Participación Popular y Desarrollo Local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca. Editorial PROMEC CEPLAG. 2001. Pág. 16.

solución mas factible frente al creciente fortalecimiento de las organizaciones sociales unificadas a nivel nacional, la urgente necesidad de desarticular estos movimientos obliga a los partidos políticos llevar adelante el debate de descentralización.

Era necesario que el estado divida sus potestades, de esta manera dividiría también sus responsabilidades. El MNR y su discurso político, más que social, en una alianza oportuna con el katarista Víctor Hugo Cárdenas, le significó el triunfo en las elecciones del 93, sin embargo tuvo que seguir con la práctica política tradicional, al no lograr la mayoría necesaria para llegar al poder, aliándose con el MBL y la UCS (desaparecidas en el actual Gobierno). Estos acuerdos y el apoyo de los entonces denominados partidos de izquierda, le dieron la fuerza para implementar su programa de gobierno denominado “el plan de todos”, las reformas impuestas entre las que resaltan la capitalización y la descentralización, como pilares de su gobierno, particularmente la Ley de Participación Popular opacaría las voces de aquellos que se oponían a la capitalización o privatización de nuestras empresas y nuestras riquezas, nuestro país entraría al juego de la globalización y se aseguraría el modelo neoliberal impuesto por el 21060.

Los Gobiernos Municipales recibirían recursos provenientes de la capitalización las cuales se distribuirían a los municipios mediante la Participación Popular, que debían servir para fortalecer las localidades tanto urbanas como rurales independientemente del control que pudiera tener el Estado sobre ellas, serían las propias organizaciones sociales de cada territorio (OTB) representadas en la figura de Comités de Vigilancia, las que cumplirían funciones de control social del Gobierno Municipal, y tendrían la facultad de proponer sus propios proyectos, sin embargo se hizo tal desconcentración de recursos, dividiendo a los municipios urbanos en distritos, y en áreas rurales se acentuaron las diferencias entre comunidades haciendo de esos recursos no productivos, se piensa en un municipio dividido, aún más cuando prevalecen las individualidades, los intereses sectarios se oponen al desarrollo del municipio.

Pero el mayor problema se presenta con la implementación del voto constructivo de censura, en la Reforma Constitucional de 1995, que viene a destruir la gobernabilidad en muchos escenarios municipales, si bien la capacidad del poder central se va debilitando, los gobiernos locales encuentran un freno a su desarrollo, la clase política sigue acaparando poderes ahora desde espacios mas reducidos, generando inestabilidad gubernamental que frena la ejecución de obras y proyectos, las arcas del municipio en muchos casos son vistos por las autoridades de turno como botín político, aumenta la corrupción, se cambia al Alcalde pero no se lo procesa, y esto ocurre cada año. No esta demás citar el caso del municipio de La Paz, en cuatro años cuatro alcaldes, la crisis institucional se agrava; pero el escenario rural es aún más lamentable,

concejales representantes de distintos sectores, manipulan las diferencias existentes entre las comunidades provocando enfrentamientos abiertos, con el solo propósito de hacerse del poder local, y devolver favores a sus seguidores con empleos en la propia alcaldía, es claro que no se apuesta por el desarrollo municipal, más al contrario solo se busca satisfacer los intereses sectoriales y particulares.

## **1.4 ELECCIONES MUNICIPALES**

En 1995 se realizaron las primeras elecciones directas de autoridades municipales para una gestión ampliada de dos a cuatro años (posteriormente sería cinco años) conforme manda la ley 1615 de 6 de febrero de 1995, de Reforma a la Constitución, con la posibilidad de elegir directamente al Alcalde si este obtenía la mayoría absoluta (considerada el 50% mas uno).

### **1.4.1. Elecciones anteriores a la Ley 1551**

Considerando las elecciones municipales desde 1987, cuando se independizan de las elecciones presidenciales, estas se producían cada dos años, pero no llamo la atención de la población, reflejado en el ausentismo electoral. Esta falta de interés pudo deberse principalmente a la poca participación de los Gobiernos Municipales en gestiones y ejecución de proyectos, en si toda las decisiones venían desde arriba, era el gobierno central quien determinaba los proyectos a ejecutarse en los municipios, que generalmente se reducían a las áreas urbanas, en los campos no existía gobierno local, era mayor la atención a las elecciones generales, que para las elecciones municipales según muestra el análisis realizado por la Fundación Milenio y CIPCA<sup>10</sup> que se remonta de 1987 a 1993, donde se identifican una serie de factores que provocan esta falta de interés campesino frente a las elecciones municipales:

- El municipio quedaba en la practica reducido (hasta la aprobación de la ley de Participación Popular) al ámbito urbano.
- En rigor, en muchas partes del campo lo que se escogía era el agente cantonal, que no poseía ningún poder real, en comparación al que tienen los dirigentes de la organización campesina del nivel equivalente.

---

<sup>10</sup> TICONA-ROJAS-ALBO “Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios”. Fundación Milenio y CIPCA. La Paz 1995 Pág. 174.

- Con frecuencia se reducen incluso las mesas electorales, con relación a los existentes en las elecciones presidenciales.
- Las papeletas muestran solo partidos sin ninguna referencia a los candidatos reales correspondientes al propio lugar.
- La propaganda electoral se concentra mayormente en las grandes ciudades y, con frecuencia, esta es la única que llega al campo a través de la radio.

Según estos estudios la población inscrita para los comicios municipales era menor al que existía para las elecciones presidenciales, los candidatos municipales a su vez no poseían la capacidad informativa que los presidenciables, las propagandas electorales, si es que había, se concentraba en las ciudades capitales, y son estas las que llegan a los poblados rurales a través del único medio de comunicación, la radio. Por tanto las elecciones municipales han poseído menor interés en el área rural que en el urbano, pues incluso no llegaban a identificar a sus candidatos, porque estos tampoco se dieron a conocer o no pudieron darse a conocer, quizá por la lejanía que existe entre un poblado y otro, el costo que le significaría hacer campaña, sabiendo de antemano que el rédito que obtendría no era muy significativo, además qué programa de gobierno propondría si no tenía facultad de gestión administrativa independiente.

No faltaba quien confunda el triunfo de un partido en la ciudad, con el ocurrido en su localidad, es decir se pensaba que una candidatura bastante difundida, como el caso de la comadre Mónica, quien además tenía la simpatía de la gente tanto a nivel urbano y rural, por la relación estrecha que existe con los ciudadanos emigrantes provenientes de los campos, sea a su vez triunfo en su municipio, sabiendo que la dirigencia de un partido tiene el manejo y el control sobre sus demás candidatos municipales, es posible que fuera de esa manera en aquellos tiempos, donde la democracia se confunde con la existencia de partidos políticos corporativos.

#### **1.4.2 Elecciones después de la Ley de Participación Popular**

Pero en 1995 en medio de los cambios que propone la ley de participación Popular, con los recursos que llegarían a cada municipio, y los constantes discursos de inclusión que obligan a la clase política a abrirse hacia candidaturas representativas en cada territorio municipal, la visión sobre los gobiernos locales de insignificantes espacios de poder desaparece, se ve necesario controlar políticamente los municipios rurales, la nueva distribución de recursos económicos eleva el interés de lo urbano a lo rural, y son precisamente los partidos tradicionales quienes



inscriben en sus listas a militantes indígenas, en un afán por copar también esos nuevos espacios de poder.

Tal como sostiene Rubén Ardaya en la entrevista realizada por Diego Ayo “el año 1995 cuando se hacen las primeras elecciones de la participación popular, la mayoría de los partidos políticos tuvo una visión muy pragmática: hicieron alianzas con las organizaciones sociales y ahí irrumpieron nuevos líderes sociales. En las elecciones de 1999 los partidos políticos cambiaron su táctica respecto a las organizaciones sociales, militantizaron las candidaturas; fueron para atrás. En ese momento se produce el retorno de las viejas elites al ejercicio del poder local... viendo las listas de las candidaturas. Ya no aparecían tanto los Mamani, Condori, Chumiray... se incrementaron ostensiblemente los Pérez, los García, los Fernández”<sup>11</sup>.

Si bien es cierto que existieron candidaturas con apellidos “indígenas”, estos personajes en su mayoría no representaron en sí el sentir de la población, muchos de ellos eran habitantes de las ciudades, por tanto poco podían conocer de las necesidades y realidades del municipio donde fueron elegidos, era mayor el interés personal, en principio ocupar un cargo público con nuevas facultades de verdadera autoridad y después la posibilidad de llegar a obtener beneficios económicos más allá de su sueldo, que una vez percibida por la población provocaron la indignación, y la ira contra los mismos, esto fue notorio en municipios rurales, elevando la inestabilidad en los mismos, cambiándose a los alcaldes por denuncias de corrupción.

Si embargo en las ciudades fue otra realidad, el caso más polémico fue el Municipio de La Paz, que comenzó con la elección del Alcalde por parte del Concejo, desconociendo la victoria de CONDEPA, en la persona de Mónica Medina que obtiene el 38% de los votos, eligiendo como alcalde a Ronald MacClean, mediante alianzas políticas dentro del Concejo.

Esto conforme los nuevos lineamientos de elección que prevé la Constitución, en caso de no obtenerse la mayoría absoluta, establece un procedimiento para elegir a un alcalde, subordinado a la decisión del Concejo, del cual no se desprende, en este caso persiste la responsabilidad política ante el Concejo, y su nombramiento y destitución depende del órgano deliberante. Que en muchos casos esta compuesto por personajes que si bien se eligen en listas cerradas, le deben la elección al primero de sus listas que obtuvo la aceptación del electorado, puesto que fue el único cuyo nombre aparece en la papeleta de sufragio.

---

<sup>11</sup> AYO Saucedo, Diego “Voces críticas de la descentralización. Una década de participación popular”. Friederich Ebert Stiftung ILDIS. Editores Plural, La Paz 2004. Pág. 85”

Pero la nueva forma de elección por parte del Concejo no es garantía de gobernabilidad, porque las alianzas se rompen en tanto prima los intereses personales, se diría que se da paso a elecciones indirectas cada año, tal como ocurrió en la alcaldía paceña, en 1996 censurado MacClean de ADN, asume Gaby Candia del MNR quien es apartada del cargo acusada de corrupción, posesionándose como nuevo alcalde German Monrroy Chazarreta de CONDEPA en 1997, a quien el Concejo no podía evaluar por estar en el último año de gestión, pero se ve obligado a renunciar en mayo de 1999 con acusaciones de corrupción que no pudo rebatir, y en su reemplazo se posesiona a Lupe Andrade de ADN concluyendo la gestión.

La situación política de este municipio es una muestra de crisis de gobernabilidad e inestabilidad política que afecta la institucionalidad del municipio y principalmente a la ciudadanía.

### 1.4.3 Elecciones Municipales 2004

Las elecciones municipales se dieron en un contexto de reordenamiento de las reglas de juego, con la incorporación de nuevos actores políticos, por decirlo así, que mayormente fueron nuevas siglas políticas, bajo el denominativo de agrupaciones ciudadanas, que no pudieron alejar de sus listas a personajes provenientes de tradicionales partidos políticos.

En un intento por congraciarse con la población, después de los acontecimientos de octubre de 2003, donde la figura de varios partidos políticos cayo junto con la renuncia de Gonzalo Sanches de Lozada, el entonces gobierno de Carlos Mesa, que a pesar del cambio de mandatario siguió manteniendo la clase política dentro de los poderes del Estado<sup>12</sup>, tomaron esta medida, incluyendo en la arena política abierta a la participación de “agrupaciones ciudadanas”, incluso se tomaron la molestia de mencionar a los pueblos indígenas como una nueva forma de participación.

Cabe recalcar que no todos los partidos perdieron en aquel entonces la credibilidad de la población, se desplomaron los partidos de la coalición de Gobierno, pero los partidos que estuvieron en la oposición llegaron a robustecerse, el caso más evidente fue el gran crecimiento en la militancia del MAS, la población no solo de las áreas rurales del país sino significativamente en las áreas urbanas, donde en elecciones anteriores no recibió tal apoyo. Es posible resumir esta situación, como la caída de los partidos de derecha y el fortalecimiento de los partidos de izquierda, aunque es claro que la principal fuerza que tiene el MAS se encuentra en la clase

---

<sup>12</sup> Esto implica no solo a los poderes Legislativo y Ejecutivo, acarrea consigo al poder Judicial, cuyos miembros fueron nombrados por aquella cúpula partidaria.

indígena, tenemos que decir entonces que cayo el modelo colonialista y resurgió el modelo comunitario.

Antes de las elecciones municipales, fue promulgada la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, el 7 de julio de 2004, aun así los nuevos actores políticos no tuvieron gran aceptación. En el departamento de La Paz se vio un hecho curioso, a pesar de la explosión de participación de las agrupaciones ciudadanas previo al mes de diciembre, esto no concuerda con los resultados obtenidos en las elecciones, la presencia de nuevas fuerzas políticas, partidos emergentes como UN, PP, y MSM impidieron el potenciamiento o captación del voto por parte de las agrupaciones ciudadanas, principalmente en los municipios de La Paz, El Alto, donde los frentes de MSM y PP respectivamente obtuvieron la victoria, en el primero con un 45.929% y en el segundo llegando incluso a la mayoría absoluta con el 52.571%, quizá el factor preponderante no este en el partido político sino en la figura de su principal candidato, quienes fueron reelectos por la gestión que mostraron acogida positivamente por la población que volvió a depositar la confianza en ellos.

En las secciones municipales del departamento ocurrió lo contrario, la fuerza de estos partidos se redujo, y las agrupaciones ciudadanas obtuvieron mayores espacios de poder, pero también fueron rebasados por otro partido político, el MAS, quienes aplicando la forma de elección democrática interna de sus candidatos<sup>13</sup>, llegaron a copar mayoritariamente los Concejos Municipales y en muchos casos las propias Alcaldías, tal el caso de municipio de Sica Sica, donde obtuvieron tres espacios en el Concejo de un total de siete que fue completado con cuatro candidatos de siglas electorales diferentes.

Es decir los campesinos confían su candidatura no en los nuevos actores, como son las agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas, sino en un partido que ellos ven como único frente político nacional con capacidad electoral. Las listas en cada sección de departamento esta a su vez comprendida por representantes de cada comunidad, cosa diferente hacen las agrupaciones, que son formadas en si con personajes políticos que después de haber pertenecido a un partido tradicional, buscan ingresar nuevamente a la arena política con un

---

<sup>13</sup> En las elecciones generales de 2002 el MAS llevo adelante una nueva forma de formación de las listas de candidatos uninominales “el MAS en la elección de 2002, se abre a las organizaciones sociales y les dice: “señores ustedes designen a los candidatos”. Transforma el parlamento, con mayor inclusión social y en materia de ocupación de espacios por parte de las organizaciones sociales, de las entidades regionales, étnicas y demás...” a decir de Rubén Ardaya en la entrevista realizada por Diego Ayo.

nueva sigla, que no deja de tener los matices de partido político, y que concentran su militancia en un área determinada.

## **CAPÍTULO II**

### **EL GOBIERNO MUNICIPAL**

## CAPITULO II

### EL GOBIERNO MUNICIPAL

#### 2.1. TEORIA DEL GOBIERNO

Para entender el concepto de Gobierno Municipal es necesario entender primeramente el significado de Gobierno, que en el lenguaje corriente a menudo se confunde gobierno con forma política, o con la autoridad pública que rige un territorio por ello tomamos los conceptos de teóricos como Fiske para quien gobierno “es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo”<sup>14</sup>, resalta la acción de gobernar, en el sentido de dirección que ha de estar materializado en la persona de un Presidente y en el cuerpo de ministros, o en la persona de cualquier autoridad elegida democráticamente por la población a quienes a de representar y de la cual derivara su legitimidad y autoridad.

Por ello no solo se centra la figura de gobierno en el Poder Ejecutivo debemos incluir también a los congresistas pues serán estos quienes han de implementar las “reglas de juego” con las que deberán regirse cada individuo de la sociedad, que ha de englobar tanto a representados como a representantes no solo hablando de Estado, también existirá gobierno en espacios reducidos como los municipios o espacios intermedios, que están en la coyuntura actual, como los gobiernos departamentales, materializada en la figura de un Prefecto y de un Alcalde para el caso del Municipio, es decir será esta persona la que dirija a un pueblo, y en esa acción de dirigir se encontrara identificado el gobierno.

Posada señala que el gobierno es cosa distinta del Estado ya que considera a aquel en su función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma si se lo define como un conjunto de órganos. El gobierno es algo del Estado, para el estado pero no es el estado. Esas dos acepciones funcional y estructural debidamente compenetradas, proporcionan la idea de lo que significa gobierno.

---

<sup>14</sup> OSORIO, Manuel “Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales”. Editorial Heliasta, Argentina 2004.

En si gobierno no es Estado, sino tan solo una parte de la estructura del Estado, y que tiene un carácter funcional, en cuanto se materializa a través de acciones dirigidas a ordenar y mantener una determinada forma de gobierno, una determinada estructura social organizada, y que esta en manos de determinados individuos que producto de una elección democrática, son quienes asumen la dirección del mismo.

Contemplando el asunto desde el punto de vista jurídico, es evidente que un gobierno puede ser considerado como tal cuando tiene un origen legal, o sea cuando esta designado y actúa conforme a la Constitución y a las leyes, caso en el cual, y precisamente por eso es llamado de derecho. Apartándose por su nacimiento de la legalidad constitucional, será un gobierno de facto, de hecho y no de derecho. El primero ejerce la autoridad, el segundo la detenta o usurpa y solo puede mantenerse en el poder apoyado por la fuerza y actuando dictatorialmente o tiránicamente.

El gobierno es la organización de los hombres a las órdenes de la autoridad, el gobierno descansa sobre la autoridad y la fuerza, siempre y cuando sea una autoridad legítima, sea cual fuere su forma, la característica principal del gobierno es la autoridad<sup>15</sup>.

El gobierno es en definitiva la fuerza organizada, no es necesario las fuerzas armadas organizadas, sino la voluntad de unos pocos hombres, muchos hombres o de una comunidad preparada por la organización para realizar sus propios designios referente a los asuntos de la comunidad.

Los mejores gobiernos son aquellos que descansan no sobre las Fuerzas Armadas de los gobernantes, sino sobre el libre consentimiento de los gobernados, fundados sobre constituciones y leyes cuya fuente y sanción están en los hábitos de las comunidades. La fuerza física sirve de apoyo en ambos, si bien en uno es el último y en el otro el primer resorte.

La naturaleza del gobierno si descansa sobre la autoridad que depende de la aceptación de la voluntad general y sobre fuerza o no aparente que solo se manifiesta en circunstancias extraordinarias, el corazón del gobierno esta en la sociedad misma. Es por tanto un compuesto en desarrollo de relaciones preexistentes en todo compacto vivo, orgánico, estructural y no mecánico<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>WILSON, Woodrow "El estado. Elementos de la política histórica y práctica", Buenos Aires 1943. Pág. 525.

<sup>16</sup> WILSON, Woodrow. Ob. Cit. Pág. 528.

La sociedad es un organismo, el gobierno un órgano<sup>17</sup>. El gobierno es un órgano ejecutivo de la sociedad mediante el cual su voluntad se hace activa. El gobierno como órgano forma parte de un organismo, la sociedad, una sociedad organizada que en su fase superior constituye un estado, el cual forma su estructura con órganos que han de mantener la supervivencia de ese estado, cuyo órgano principal será su gobierno que mantendrá un orden en la convivencia de esa sociedad del cual surge.

La sociedad como cualquier otro organismo solo puede cambiar por evolución y la revolución es lo contrario de la evolución. El orden público se conserva porque es inherente al carácter de la sociedad.

Karl Kautsky<sup>18</sup>, discípulo de Marx declaraba que “como todos los sistemas previos de gobierno, el estado moderno es predominantemente un instrumento destinado a la protección de las clases poseedoras”, basta decir que el simple uso de la fuerza nunca sirve para mantener unido, cohesionado un grupo cualquiera.

Un grupo puede, cierto, dominar valiéndose de la fuerza al resto de la comunidad en que se mueve, pero el grupo inicial, sujeto ya a un gobierno antes de convertirse en amo no está ligado por la fuerza...la fuerza no evoca la magia del gobierno, no la desencadena. Maquiavelo fue un creyente máximo en el uso de ella – aun cuando advierte que debe acompañarse con la utilización de la astucia- pero no supo ver la relación existente entre la fuerza y otros muchos factores, sin autoridad la fuerza se convierte destructiva espasmódica, falta de dirección.

La fuerza del gobierno no es sino un instrumento de autoridad, justificando las demandas de un orden que la fuerza sola jamás creara. “La fuerza no crea el derecho”, tal cual indica Rousseau, y “el más potente no es nunca suficientemente fuerte para ser el amo, a menos que transforme la fuerza en derecho”.

### **2.1.1. La relación del Gobierno y la ley.**

---

<sup>17</sup> El estudio del arte de gobernar es muy antiguo, los chinos, los indios, los griegos y otros muchos pueblos escribieron tratados sobre el tema, con innumerables preceptos acerca de la naturaleza del gobierno y múltiples observaciones en torno a su práctica común, la teoría del gobierno ha llamado la atención de pensadores modernos aun así sigue siendo dudoso que exista una ciencia del gobierno entendida como un sistema de conocimientos que pueda formular reglas científicas en su descubrimiento e infalibles en su aplicación, para guiar al legislador.

<sup>18</sup> MACIVER, Robert M. “Teoría del Gobierno”. Editorial Tecnos S.A. Madrid 1966. Pág. 67

La ley como fuente principal del derecho, en sentido amplio entendida como todo precepto o norma jurídica reguladora de los actos y las relaciones humanas, aplicable en un determinado tiempo y lugar. Sería ley todo precepto dictado por autoridad competente mandando o prohibiendo una cosa en consonancia en busca de la justicia y para el bien de los gobernados sin ley no hay orden, careciendo de orden los hombres están perdidos sin saber que hacer ni a donde ir.

Para MacIver el salvaje sin ley yendo de aquí para allá por los bosques y selvas sin tener en cuenta ninguna norma, no pasa de ser una absoluta ficción. El salvaje jamás carecerá de leyes, y realmente se aferra a las suyas más tenazmente, más ciegamente de cuanto alcanza el hombre civilizado. Solo el hombre desarraigado hasta el extremo, o el sofisticado en exceso, o el tirano que emerge en tiempos de confusión, pueden con cierta aproximación ser descritos como seres sin ley.

La ley del salvaje no es nuestra ley por supuesto ni tampoco nuestra ley es su ley. El mundo ha sido y continúa siendo una colección de áreas regidas por la ley. Para el hombre de costumbres primitivas la ley es sagrada. No cabe discutirla. Para el la ley no es algo que haya hecho el legislador o el juez. Esta ordenada de manera eterna<sup>19</sup>.

En una sociedad moderna distinguiremos entre costumbre y ley, reconociendo que la costumbre, así como otros principios no legales, controla una gran parte de la conducta humana. En las sociedades más sencillas no hay una distinción muy clara entre costumbres y leyes, el tipo de gobierno que pudieran tener no se consideraba formulador de reglas para la comunidad, sino como administrador de los asuntos generales, árbitro de las disputas en el seno de la misma y guardián de las tradiciones contra cualquier violador peligroso de ellas.

Pero donde las comunidades fueron extendiéndose y aumentando en población y recursos, extendieron sus límites merced a la guerra o por otros medios, y tomaron bajo su jurisdicción y dominio a otros grupos y por razón de tales el ritmo social quedo acelerado y especialmente donde se presentaron serios conflictos entre las clases sociales en una sociedad más amplia, las tradiciones clásicas ya no ofrecían la buscada respuesta, el gobierno toma para sí la facultad legislatora.

Con frecuencia las disputas entre las clases privilegiadas y las de los oprimidos explotados causaban intolerables tensiones, y desasosiegos. Para calmarlas unas y otras se precisaba todo

---

<sup>19</sup> MACIVER. OB. Cit. Pág. 69



un nuevo conjunto de leyes, esa fue la tarea a que se dedicaron los famosos legisladores de la antigüedad.

No solamente en la sociedad primitiva sino también en las civilizaciones antiguas y en el mundo medieval, era doctrina aceptada que el gobernante estaba sujeto a las leyes, no por encima de ellas, y que el cuerpo legal era cosa escasamente susceptible de ser afectada por las autoridades constituidas.

La ley es la ley de la comunidad no del gobernante. A veces esa ley se consideraba expresión de la voluntad de Dios, como fue el caso entre los hebreos. En otras ocasiones se creía emanada del propio pueblo que a la ley estaba sujeto. Cuando los reyes, príncipes y emperadores empezaron a intervenir más directamente en la promulgación de leyes, la concepción predominante en el asunto era que lo hacían por delegación popular y que, en definitiva, toda su autoridad de gobernantes derivaba del pueblo.

Un celebre pasaje del digesto de Ulpiano<sup>20</sup> que si se toma por separado parece contradecir semejante doctrina. Dice así: "*Quod principi placuit, legis habet vigores*", o sea "lo que quiere el príncipe tiene fuerza de ley" pero Ulpiano se cuida bien de explicar a continuación que esta máxima es auténtica solo por haber conferido el pueblo, mediante la ley constitucional (*lex regia*) dicho poder al príncipe por tanto el príncipe estaba ligado a las leyes y solo de ellas derivaba su autoridad.

En la edad media sucede algo similar, el rey medieval, el emperador, no promulga leyes o decretos por gusto de hacerlo, sin más autoridad que la propia, sino con el consentimiento de su consejo que se suponía representaba a la comunidad, y que su autoridad derivaba de ella, la ley era el freno de toda autoridad.

El rey esta por debajo de las leyes naturales, el príncipe no puede cambiar la ley natural, cualquier acto que viole la ley natural es nulo e invalido, son las expresiones de los tratadistas de la edad media pero que no desviaron a los príncipes de sus ambiciones, ni protegieron al pueblo de un poder arbitrario, si bien la comunidad se presentaba como fuente de toda autoridad inicial, y en el fondo supremo órgano de gobierno esa comunidad se entendía como algo ligado a una ideología amiga de las castas. El consentimiento del pueblo suponía la

---

<sup>20</sup> MAC IVER, Robert M. "Teoría del Gobierno". Editorial Tecnos S.A. Madrid 1966. Pág. 71.

aprobación de los poderosos, los nobles, los “hombres buenos y verdaderos” quienes estaban cercanos al rey.

En la época del Renacimiento surge una nueva doctrina que niega la vieja concepción de la base del orden en la sociedad, llegando a destruir el firmamento de la ley, que colocaba al gobernante por encima de la ley, los pensadores políticos del siglo XVI se dedicaron a reafirmar la autoridad del rey, pues su época estaba harta de las viejas guerras entre barones feudales, en el interior del reino desunido, y también lo estaba de las nuevas y más amargas guerras desencadenadas por cuestiones religiosas que amenazaban acabar con la escasa unidad que le quedara al dominio presidido por el monarca, no veían otra solución que elevar al rey a unas inconmensurables alturas de mando, donde dominase legalmente a los demás hombres y sus líderes, investido de supremacía en todos los órdenes.

Se hecho mano de la doctrina de la soberanía, de un monarca que anteriormente defendía las normas existentes en la misma comunidad, se pasa a un señor supremo que da su propia ley a dicha comunidad, la ley debía su total autoridad al monarca. Podemos darle a la Revolución Francesa el crédito de haber construido las bases de un gobierno democrático, destruyendo el monopolio del poder concentrado en una minoría privilegiada en la que la ley constituiría el soporte de legitimidad para las autoridades de gobierno, sostenida en la división de poderes del estado independientes los unos de los otros, en la que un poder detentaría la facultad legislatora, y otro la ejecutaría.

El derecho que habla con voz lenta de la costumbre, habla al fin con la voz clara y plena y completa de la legislación. Refleja el proceso social, si se anticipa al desenvolvimiento del pensamiento público, debe esperar que el juicio general y la conciencia común lleguen hasta el para tomar vida. Si queda más atrás que la opinión y la conciencia común, caerá en desuso y al fin no será observado<sup>21</sup>.

La ley sería por tanto la única garantía de orden y convivencia pacífica capaz de aglutinar las respuestas a las demandas de la población, que en caso de ser contraria a los intereses de la mayoría tendrían que ser modificadas, por ser ilegítimas, pues ante todo es la soberanía que ahora radica en el pueblo la que define en última instancia si se acepta o se rechaza una medida legislativa, sin desvirtuar el valor que posee una ley como reguladora y protectora de derechos de cada miembro de la sociedad.

---

<sup>21</sup> WILSON, Woodrow. Ob. Cit. Pág. 526.

### **2.1.2. La gobernabilidad y el rol de los partidos políticos.**

Para entender las formas de relación y los efectos de los partidos electoralistas en la gobernabilidad es importante definir esta noción. Es necesario citar algunos conceptos respecto a lo que se entiende por gobernabilidad.

Para Fernando Calderón, la gobernabilidad esta asociada al logro de una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente de gobierno y de autoridad que tendrá que tener la rama del ejecutivo respecto de los otros poderes del estado y de la sociedad misma...además supone una calidad democrática de gobierno en función del logro de un cierto consenso societal en la formulación de políticas y resolución de problemas que produzcan o promuevan logros significativos en términos de desarrollo económico e integración social; se trata de que aumente la calidad de gobierno por el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad<sup>22</sup>.

Para que exista gobernabilidad a decir del autor es necesario consenso social, lo cual es difícil de lograr más aun cuando estamos frente a visiones políticas distintas, e intereses aún más contrapuestos, en nuestro país se ha hecho costumbre la búsqueda de consenso, pero no de un consenso a nivel social o popular, es entonces que se recurre a una salida en “democracia”, y a los representantes de esa democracia, los partidos políticos, es decir las decisiones las toman nuestros representantes, que resultan de una elección en medio de propuestas y promesas electorales, pero que en el fondo solo representan sus intereses y no las de la sociedad en su conjunto, a pesar de ello son quienes deciden y tiene en sus manos la resolución de problemas de interés general.

Entonces son estos quienes deben consensuar, pero como se ha escuchado y no es un secreto que tales consensos llegan de transacciones que no están abiertas a la población, no son conocidas por sus representados, o por lo menos así era en el pasado.

Debemos recalcar que el gobierno como parte del estado, no solo comprende al poder ejecutivo, si bien es este poder el que en ultima instancia administra nuestros recursos, y tiene la facultad de elaborar normas concernientes a su función administradora, es también cierto que se rige en leyes generales, que emanan de otro poder del estado, el Legislativo, por tanto consideramos que es tal la responsabilidad de ambos poderes, que no se puede excluir a ninguno y mucho menos se puede responsabilizar por los problemas a uno solo de ellos. Si la autoridad ejecutiva

---

<sup>22</sup> CALDERON, Fernando “Ahora si que si y si no por qué. Gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia, CEDLA- CERES, La Paz, 1995.

ejecuta un programa, o elabora un contrato, que comprometa al estado estos siempre han de estar revisados y aprobados por el legislativo al menos esto señala nuestra constitución.

No se privatizaron, capitalizaron, con la acción del ejecutivo solamente, en cuanto esto no le compete, tuvo que pasar por el legislativo, porque es así como se expresa la independencia de poderes, por tanto son igual de responsables de un mal gobierno los diputados y senadores, como lo es el propio presidente. Y en la actual coyuntura claramente se ve esta situación, ante medidas de un gobierno que intenta cumplir con su programa, que fue apoyado y votado por el pueblo, encuentra en el legislativo una traba, para sus planes, producto del juego democrático<sup>23</sup>, sostenida por leyes promulgadas con anterioridad.

La presencia de varios partidos políticos en las elecciones, sumados a las “agrupaciones ciudadanas”, que aunque así lo nieguen no dejen de tener matices de partido político, con propuestas dirigidas al electorado que después no cumplen, de que la política es una simple ocupación del aparato estatal para el usufructo personal o de grupos, el patrimonialismo y el clientelismo<sup>24</sup>, en el que caen todos los partidos,

La proliferación de partidos políticos, enmascarados ahora en “agrupaciones ciudadanas”, han provocado en los diferentes procesos electorales, una dispersión innecesaria del voto ciudadano, haciendo que los partidos con mayores votos no alcancen la mayoría absoluta, y determinando, de esta manera, la consolidación de coaliciones políticas para acceder al poder. Particularmente notorio en el ámbito municipal, que es nuestro objeto de investigación, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la actual ley de Municipalidades elige al alcalde de entre los concejales, no habiéndose logrado la mayoría absoluta, pudiendo así ser electo el segundo mas votado, pero además a un año de gestión cambiar a este y posesionar a cualquiera de los concejales gracias a los acuerdos políticos internos.

---

<sup>23</sup> En una democracia que se sostiene en métodos de elección, que ya desde antes de un referéndum autonómico era practicado, solo así se explica que exista un cuerpo de senadores, que representan a cada departamento independientemente, a pesar de un triunfo aplastante del partido de gobierno a nivel nacional, se han introducido en la cámara de senadores un desequilibrio injusto desde nuestra perspectiva, que favorece a una “agrupación ciudadana”, si así se puede llamar al reciclaje de políticos pertenecientes a viejos e inertes partidos políticos, que sin lograr ni siquiera el 30% de la votación, tiene mayoría en el senado. Además que estos “representantes” no fueron elegidos directamente por la población, entonces de que representación podemos hablar, cuando han deformado la esencia misma de la democracia.

<sup>24</sup> Esto se ve también en la militancia del MAS, envuelto en el escándalo de los “avales políticos” para optar a cargos dentro de la administración pública, no pudo frenar las prácticas de las viejas políticas clientelares de anteriores partidos políticos, y que tiene que pagar la factura del acostumbrado acaparamiento de cargos públicos, como favor político por el apoyo brindado en las elecciones pasadas, esta es la herencia que dejan los pasados gobiernos neoliberales, que introdujeron en la mentalidad del pueblo que no puede tener conciencia y creer en una propuesta que beneficie a la población en general y no solo a propio interés.

Estos acuerdos están determinando un elevado grado de ingobernabilidad, un pesado desenvolvimiento del aparato estatal, y el debilitamiento de las relaciones de los partidos políticos, el estado y la sociedad civil; todo lo cual esta plasmado en el alto grado de desconfianza que manifiesta la ciudadanía respecto del sistema político.

Angel Flisfich considera a la gobernabilidad como la calidad del desenvolvimiento gubernamental a través del tiempo, analizando la capacidad de adoptar decisiones, la efectividad de estas decisiones en la medida de las respuestas sociales a estas, y la aceptación de las decisiones en relación a los intereses, aspiraciones y necesidades de los diferentes segmentos sociales<sup>25</sup>.

Es decir solo el transcurso del tiempo dará a las políticas gubernamentales los resultados favorables, en caso de un buen gobierno existirá gobernabilidad cuando la sociedad una vez conocidas estas acciones responda satisfactoriamente acogiendo estas medidas como la respuesta esperada y se manifestará no con bloqueos ni con medias de presión, como se ha visto a lo largo de anteriores gestiones de gobierno, en muchos casos no será instantánea la respuesta, es posible que los efectos de algunas medidas se vayan identificando pasado un periodo considerable<sup>26</sup>, o que sea una respuesta inmediata por cuanto perjudique los intereses directos de la población<sup>27</sup>.

En nuestro país existe actualmente un sistema de partidos que podía ser calificado, como multipartidista que representan una competencia que atrae hacia los mismos, desde 1985 los partidos pugnaron por administrar un estado bajo el modelo neoliberal, que no dejan de lado las viejas prácticas clientelares, como ninguno pudo captar más del 35 % del voto nacional, los gobiernos son productos de coaliciones conformadas por dos o tres partidos.

El clientelismo o prebendalismo ya no constituye la forma principal mediante la cual el Estado se relaciona (y legitima) con la mayoría de los grupos sociales. Sin embargo sigue siendo decisivo para varios sectores de la clase media que dependen del Estado para conseguir trabajo, y para

---

<sup>25</sup> ARAUCO, Isabel-ASTURISAGA, Ramiro y otros “gobernabilidad y partidos políticos”, CIDES PNUD, imprenta Huellas. La Paz, 1997, Pág. 32.

<sup>26</sup> No es casual entonces el estallido de octubre de 2003, en que las voces de un pueblo cansado de ser ignorado por sus representantes tenga que valerse de medidas de hecho de tales magnitudes, ante la incapacidad de un gobierno que por segunda vez intentaba enajenar lo que por derecho le pertenece al pueblo en su conjunto.

<sup>27</sup> Como ocurrió con el impuestazo que provoco en las propias fuerzas del orden un amotinamiento que dejo sin resguardo a la población y que concluyo con saqueos, por parte de algunos delincuentes oportunistas, y que enfrento a bolivianos con bolivianos, ejercito y policía, con muertes en ambos bandos, unos por cumplir un deber constitucional y los otros por defenderse de un atropello injustificado que afectaría su economía y el sostenimiento de sus familias.

grupos de la elite económica y política que buscan enriquecerse. Se ha comprobado que los resultados de los votos pueden variar significativamente de una elección a otra y crece la importancia numérica de un electorado flotante que no vota en función de una identificación partidaria estable. La personalidad de los candidatos aparece como uno de los factores esenciales de esta variación.

El concepto de buen gobierno como sinónimo de gobernabilidad que comprende a decir de Mario Dos Santos “un buen desempeño gubernamental”, en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También transparencia y “accountability”<sup>28</sup> (responsabilidad ante la sociedad por los actos de gobierno) nos habla a su vez de gobernabilidad sistemática, que garanticen el funcionamiento de la organización social asegurando en el plano económico la estabilidad de algunas variables macroeconómicas claves, y una gobernabilidad progresiva que busquen la reversión de las tendencias más excluyentes del sistema social en los planos económico y político, ambas deben ser concebidas interrelacionadamente.

Para Norberto Bobbio “la apatía política no es un síntoma de crisis del sistema democrático sino una señal de buena salud en el sentido entendido que esta indiferencia benevolente ocasiona menos demandas”<sup>29</sup> mientras menos gente vota menos presión se recibe, las bajas tasas de abstención son interpretadas como un reflejo de una profunda tensión en la sociedad.

Esta afirmación explicaría la coyuntura actual, después de unas elecciones presidenciales que tuvo la mayor participación electoral de los últimos años, y con el apoyo de la gran mayoría de la población llega al poder un frente político, se ha visto en la actual gestión, que la población esta atenta ahora más que nunca en las medidas a adoptarse por el gobierno, así también el súbito aumento de las demandas llegan hoy a ser más exigentes, cada sector busca una respuesta favorable a las mismas, en muchos la actitud intransigente de sus dirigentes de no ceder ni un milímetro a sus exigencias, a pesar de la voluntad que tenga el gobierno pone en riesgo la gobernabilidad.

## **2.2. GOBIERNO Y AUTORIDAD**

---

<sup>28</sup> DOS SANTOS, Mario. “Las estrategias de gobernabilidad en la crisis” PNUD-UNESCO-CLACSO. Buenos Aires 1993, Pág. 9.

<sup>29</sup> SAN MARTIN Arzabe, Hugo. “Sistemas Electorales. Adaptación del doble voto alemán al caso boliviano”, Fundación Milenio, La Paz 1993. Pág. 18.

Gobernar significa regir un Estado o una corporación pública, mandar con autoridad.

En sentido genérico el término autoridad representa la potestad que ejerce una persona sobre otro u otros, y entonces se habla de la autoridad del jefe del estado, del padre de familia, del marido, del maestro, del patrono, cada uno de ellos dentro de sus atribuciones legalmente establecidas. En sentido más restringido y más corriente, la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás.

La autoridad constituye en sí una de las características principales del gobierno, pero a su vez comprende un grado de responsabilidad pública, no puede existir autoridad sin un ente receptor de esa autoridad, este ente lo constituye la sociedad, el pueblo en su conjunto, de donde emana la legítima potestad de dirección, un gobernante existe en cuanto exista una población y una sociedad la cual lo coloque en función de gobierno, por tanto este se debe al pueblo que lo elige, y al cual debe servir, de lo contrario no existiría autoridad, sino autoritarismo<sup>30</sup>.

La responsabilidad pública implica dos componentes propios que predicen su existencia: autoridad y libertad, o sus equivalentes “prerrogativas” y “garantías”. Estos conceptos fueron desde siempre ideales para la organización de la comunidad política, pero actualmente se usa no como ideales sino como ideologías antagónicas, cada uno dentro de su orden, (individualismo y estatismo). Se deben replantear los límites del poder, tanto del poder de los que mandan (autoridad) como del poder de los que obedecen (libertad)<sup>31</sup>.

Hablando de libertad, esta a su vez debe estar enmarcada dentro de preceptos jurídicos definidos, por tanto será una libertad organizada, en la noción de hacer y decir cuanto no se oponga a las leyes y a las buenas costumbres. La libertad constituye la idea rectora de los estados de derecho y de los gobiernos democráticos, de ahí que la libertad resulte siempre desconocida y atropellada por los regímenes totalitarios, tiránicos, dictatoriales y autocráticos.

“La autoridad sin límites es muerte de la libertad, la libertad sin límites es muerte de la autoridad y de la propia libertad”; es ahí donde se encuentra el rol del derecho para fijar con racionalidad y prudencia las riberas de ese río llamado poder. Se debe obrar a través de la directriz jurídica, pero sin perder de vista los perfiles éticos, filosóficos y políticos, que proceden a toda institución jurídica y sin olvidar que el derecho positivo es solo “palabra de hombre”. Sin olvidar que a veces

---

<sup>30</sup> Sistema político fundado en la sumisión incondicional a la autoridad y en su imposición arbitraria. Abuso que hace de su autoridad la persona investida con ella. Dogmatismo político y filosófico.

<sup>31</sup> DROMI, José Roberto “Federalismo y municipio”. Segunda edición. Edición Ciudad Argentina 1983, Pág. 141.

se llama también derecho por entusiasmo racionalista, al derecho injusto y al ilegítimo, cuando desde siempre tenemos principios naturales y eternos de conducta que, por soberbia humana, olvidamos reiteradamente.

Puede confundirse libertad con libertinaje en el sentido de un desenfreno en las palabras o en los hechos, muchas veces se acude al principio de libertad para justificar acciones que perjudican el buen desenvolvimiento de la sociedad, especialmente si se convierte en una bandera utilizada por algunos medios de comunicación para informar y desinformar respecto a su conveniencia, confundiendo aún más a la población, que en un determinado momento llega a desestabilizar un proceso legítimo de reivindicación, cuando la mayor parte de los medios de información es acaparado para la expresión de pequeños grupos que ostentan el poder, y es negado para la mayoría, no puede llamarse libertad.

Si se propugnan las libertades individuales estas no pueden ser superiores al bien colectivo, o a las libertades colectivas, el hombre no es un ser aislado de una sociedad, por tanto que vive en ella debe adecuarse a respetar las libertades de sus demás semejantes, para de esta manera asegurar también la suya misma, pues el descontrol en un individuo de su propia libertad llega a desequilibrar el grado de convivencia pacífica, de una sociedad. Cualquiera puede explotar su libertad al máximo pero no debe sobrepasar las libertades de los demás, porque lo que uno puede hacer también lo hará el otro, así entraremos en un camino sin retorno de desorganización y descontrol, donde poco o nada podrá hacer la autoridad.

La teoría democrática sostiene que el hombre es libre para desear y determinar sus propias actividades públicas y privadas, siempre que sus actos no sean perjudiciales para sus semejantes. El requisito esencial es entonces que las acciones del hombre no perjudiquen a sus semejantes, esto lleva a establecer sanciones para asegurar una convivencia pacífica protegiendo los derechos de cada individuo como parte de una comunidad.

De acuerdo con Maclver, "la democracia no es el gobierno de las masas, ni es algo únicamente para las masas. La democracia no es el entrenamiento de la mediocridad en desmedro de lo selecto, lo ilustrado y lo cultivado. La democracia es la liberación política de todos los hombres de las cadenas del poder. La democracia provee el camino de la liberación, tanto de la intolerancia de las masas como la crueldad y corrupción del poder...La democracia da iguales derechos a todos los hombres. Y al hacerlo destruye todos los obstáculos a la educación, la



cultura y la oportunidad que antes separaba irremediamente a los hombres preordenándolos en inferiores y superiores”<sup>32</sup>.

Pero también es importante señalar el mecanismo por el cual se registren las decisiones o la voluntad de las comunidades. El gobierno, y los métodos de la democracia implican tres pautas a decir de Charles Wilson: primero, las decisiones políticas deben ser adoptadas mediante un sistema que permita la participación de todos los ciudadanos; segundo la adopción de decisiones debe efectuarse después del examen y votación; tercero se deben adoptar decisiones políticas que permitan llevar a cabo una educación política continuada.

Desde ese punto de vista el culto a la democracia que muchos políticos, y personajes cívicos que actualmente magnifican a la democracia, como incluyente de todos los estratos sociales tendría su razón de ser, sin embargo no debemos olvidar que los que ahora se desgarran las vestiduras por una democracia participativa anteriormente, solo la concebían como representativa y no directa, más cuando en este juego democrático entran a la arena política con amplia mayoría los excluidos, bajo una sola consigna, pretenden hacernos creer que ahora es necesario consensuar en su llamada democracia oportunista, de respeto a las minorías, cuando fueron estas minorías las que excluyeron a la gran mayoría, y no es de extrañar que creen para ello instituciones afines a sus intereses, como la coordinadora de la democracia, cuya conformación no tuvo la participación de la población, que más al contrario es excluyente y solo representa a un pequeño sector.

En la sociedad moderna el debate y acuerdo universales son impracticables, es más preferible y aceptable el concepto de democracia representativa que el de democracia directa, tanto en el gobierno local como en el gobierno central. Con una verdadera representación, que llegue a cumplir con las exigencias en torno a las promesas que los representantes propusieron para su elección, esta claro que la única forma de una verdadera democracia es que el pueblo decida sobre las cuestiones de su interés, y si se ha elegido a un personaje con una propuesta clara, solo puede esperarse que la cumpla.

### **2.3. GOBIERNO LOCAL**

El mejor gobierno es aquel más próximo al escrutinio y control de sus ciudadanos constituye al menos una explicación parcial del gran número de gobiernos locales. Su capacidad como unidad

---

<sup>32</sup> BLAIR, George S. “El Gobierno local en los Estados Unidos”. Editorial Bibliográfica Ameba, Argentina 1966, Pág. 16-17.

proveedora de servicios capaz de financiarse a si mismo. Las pequeñas unidades que no se esfuerzan en suministrar servicios sino que contratan a unidades más grandes para proveerlos a un costo negociado, desvirtúan la intención original de la teoría del control popular local.

Alexis de Tocqueville acerca de los municipios de nueva Inglaterra expresa su admiración “en el municipio así como en todas partes, el pueblo es la fuente de poder, pero en ninguna parte ejerce su poder de manera más inmediata. En América el pueblo constituye un amo a quien se debe obedecer hasta los límites extremos de la posibilidad”<sup>33</sup>. Las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas comunales son para la libertad, lo que las escuelas primarias para la ciencia; ellas la ponen al alcance del pueblo, enseñan a los hombres como usarla y disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero sin instituciones municipales no puede tener espíritu de libertad”.

Del mismo modo James Bryce señala “la práctica del gobierno local autónomo es la mejor escuela de la democracia y la mejor garantía de su triunfo”, entendida la democracia como la participación activa de la población en la dirección de su comunidad. Los gobiernos locales son para el gobierno nacional lo que los tejidos básicos para el cuerpo humano, sin ellos el gobierno no tendría vitalidad.

Una de las **virtudes positivas del gobierno local**<sup>34</sup> autónomo radica en los importantes servicios que estas unidades prestan a través de los funcionarios elegidos por la ciudadanía de la comunidad, los cuales están más cercanos a ella y por tanto conocen de cerca sus problemas así como sus necesidades.

Un sentido de *interés común* por los asuntos de la comunidad, se convierte en un deber común de los ciudadanos cuidar que sus representantes se desempeñen eficiente y honestamente. Contrario a la apatía política saludable que sostiene Bobbio, en la comunidad, se presenta un fenómeno de interés social en lo político que construye un sistema democrático directo, aunque no ordenado, pero que ha sido quizá el punto de partida para salir de la exclusión a la que estaban sometidos.

Una tercera virtud, es el concepto de aula de la democracia, el servicio en el gobierno local no solo enseña a los hombres y mujeres a trabajar para otros sino a trabajar con otros, el gobierno en cualquier nivel implica una serie de compromisos. A menudo representa el trampolín para la

---

<sup>33</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. “Democracia en América” Vol. I, Vintage Books, 1954, Pág. 63-64.

<sup>34</sup> BLAIR, George, Ob. Cit. Pág. 16.

función en las ramas del gobierno nacional, o intermedio, el ejemplo más claro se dio con la elección de los prefectos de La Paz y Cochabamba, y no ha de extrañar que un alcalde llegue en algún momento a ocupar el cargo de Presidente de la República, siempre que su gestión a nivel local, haya sido positiva.

Cuarta virtud se encuentra en el papel que desempeñan como agentes administrativos del estado, muchos de los programas y servicios de los gobiernos municipales fueron el resultado de la ejecución de normas prescriptas por el gobierno central. Esto muestra la relación existente entre el Estado y el gobierno local, que delega parte de sus funciones a estos entes administrativos, con programas nacionales, que pueden ser efectivamente ejecutados por las autoridades locales.

Por último la contribución al desarrollo de centros de pensamiento y acción como Arthur Morgan señala “a menos que la gente viva y trabaje en las relaciones íntimas de la vida comunal, jamás podrá surgir de la humanidad una nación o comunidad unificada. Si no quiero a mi vecino a quien conozco ¿cómo puedo amar a la raza humana, que solo es algo abstracto?, si no he aprendido a trabajar con pocas personas ¿cómo puedo ser eficaz con muchas?, la pequeña comunidad ha suministrado la sangre vital de la civilización, y su olvido ha sido una de las razones primordiales de la lentitud y del curso interrumpido del proceso humano”.

Otros autores han debatido estas virtudes entre ellos William Anderson, refiriéndose al concepto de “escuela de gobierno autónomo” sugiere que la escuela necesita una maestra, y un nuevo programa de estudio y que muchas de sus aulas son meras experiencias de parroquianismo, parsimonia y extravagancia<sup>35</sup>. El concepto que pretende mantener el gobierno propio del pueblo no siempre se complementa, con las demandas de ese mismo pueblo, por ello es más efectivo un sistema racional de gobiernos locales.

No basta con un reconocimiento de gobierno local, generalmente en los municipios que poseen una población reducida, o en los que su población no se concentra en una sola área territorial, por tanto no existe relación directa entre sus autoridades y la población general, muchas veces solo se procura obras a nivel de los centros urbanos, la gran mayoría de las comunidades lejanas no llegan a ver ejecución de proyectos que los beneficien, así como tampoco logran ingresar a trabajar en cargos dentro la administración pública local.

---

<sup>35</sup> BLAIR, George. Ob. Cit. Pág. 22

Quizás la expresión “átomos de la democracia”<sup>36</sup> sea mejor que pilares de la democracia para describir el significado de las unidades locales, como componentes de un todo, no podrían con igualdad de derechos en torno a las demás unidades locales, ninguna es superior a la otra y todas juntas forman el estado. Las palabras de Lincoln: “gobierno del pueblo para el pueblo y por el pueblo”, describen la participación del ciudadano en los asuntos de su gobierno local, en tanto que su actuación en más altos niveles de gobierno es más de elección y ratificación que participación y aprobación.

Las obligaciones de los gobiernos locales continúan aumentando al igual que la importancia de los servicios que ellos proveen. Salud pública, protección a la persona y la propiedad recreación, suministro de agua y alcantarillado atendidos por el gobierno local.

La desviación del interés popular del escenario local hacia el nacional y el internacional que sucede en la población de municipios urbanos, de las principales ciudades del país, es comprensible, por cuanto el interés que rige a cada uno se centra en el individualismo, no existe acá un interés común, al tener a disposición todos los servicios básicos que en las áreas rurales carecen, hace que la presencia de un gobierno local, no llame la atención del ciudadano, que ve con mayor atención lo que sucede en la coyuntura nacional, posee una visión más global, con una mentalidad más abierta.

En los próximos años los ciudadanos continuarán enfocando su mayor atención en los niveles más elevados, dando por sentados sus gobiernos locales. Aunque las actividades de los gobiernos locales puedan seguir siendo básicas con relación a las del estado, su importancia fundamental también subsistirá.

Para Stephen Bailey, teórico norteamericano, las razones que motivaron esta paradójica situación fueron expresadas elocuentemente con estas palabras: “ningún alcalde o concejal municipal en funciones firmara un tratado de paz que ponga fin a una guerra; ningún ingeniero municipal construirá jamás una bomba de hidrógeno; ningún jefe de policía comandara alguna vez ejército estadounidense victorioso; pero estos funcionarios locales...determinaran si las comunidades en las que vivimos seguirán siendo o no relativamente civilizadas y decentes”.

Para nuestro entender, es el gobierno estatal el representante de la nación a nivel internacional, en un concepto de soberanía, pero así sea que los municipios no tengan esta representación,

---

<sup>36</sup> El termino átomo representa una unidad básica de la materia; en un sentido político, la comunidad local representa una unidad básica del gobierno.

cumplen una función primordial dentro del mismo, que es la de brindar a los ciudadanos una mejor calidad de vida.

## **2.4. CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

La descentralización en los municipios producto de la ley de Participación Popular a partir de julio de 1994, crea jurisdicciones municipales con base en la división seccional de las provincias de cada departamento, otorgándoles recursos financieros y una relativa autonomía en la ejecución de medidas que impulsen el desarrollo de sus jurisdicciones que abarcan tanto el ámbito urbano y rural.

El proyecto descentralizador boliviano muestra que la descentralización de las nuevas unidades administrativas municipales constituyen un ensayo para conjuncionar dos dimensiones de la descentralización del estado: 1) la acción política, en el sentido de una elección directa que legitime a las autoridades del gobierno municipal, asumiendo estas funciones administrativas relativas a los servicios públicos; 2) nivel de la gestión pública, que pretende integrar al Estado entorno a una planificación de desarrollo municipal, una autonomía controlada que pretende favorecer y defender la unidad en la diversidad<sup>37</sup>.

Con la ley 1551 LPP los municipios se convirtieron en un elemento central de la gestión pública, y una referencia para la toma de decisiones en busca de lograr mejores condiciones de desarrollo a nivel local. Producto de la descentralización se asigna tareas a los municipios que el estado no cumplía a cabalidad a nivel local, para ello se lo provee de un soporte jurídico que garantiza su constancia, su funcionalidad y a la vez distribuye recursos financieros, cuyos resultados esperados de una gestión eficaz sería el fortalecimiento del estado.

El espacio nuevo del municipio como campo de acción donde actúen sujetos sociales secularmente postergados, bajo la denominación de Organizaciones Territoriales de Base, cabe resaltar dos aspectos importantes de esta reforma, por un lado, el interés por promover desde abajo decisiones en el municipio, que significa un reconocimiento de la pluralidad en la sociedad civil, y en sus relaciones con el estado; por otro lado, la distribución y atribución de las funciones de gobierno a pequeñas unidades político administrativas son características de una concepción subsidiaria de gestión gubernamental.

---

<sup>37</sup> VARGAS, Gonzalo, "Gobierno Participación y Sociedad". ILDIS CERES-FACES-UMSS, La Paz 1997, Pág. 10.

Existen diferentes sistemas de organización de los gobiernos municipales, a nivel global, están divididos en: a) tripartito B) francés y c) el presidencialista norteamericano<sup>38</sup>. El sistema tripartito existente en muchas municipalidades de Europa en la que existe: una asamblea de elección popular con funciones normativas; otro órgano pluripersonal menos numeroso que tiene a su cargo la función administrativa general y un órgano unipersonal con una función ejecutiva y preside y representa a aquellas dos.

El francés se integra con una asamblea con función deliberante y elección popular; y el Alcalde, que a la par que cumple las funciones ejecutivas municipales, es el delegado del poder nacional y encargado de hacer cumplir las leyes. Finalmente en el modelo norteamericano hay también dos órganos: uno pluripersonal con funciones deliberativas y el otro unipersonal con funciones de ejecución, ambos independientes entre sí. El órgano pluripersonal elige de su seno a quien presidirá sus sesiones, mientras que el unipersonal obtiene la designación de otro origen: generalmente la elección popular.

El sistema que más se asemeja a nuestra organización municipal, es la del sistema francés, compuesta por una Asamblea deliberante, en el caso nuestro un Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos democráticamente y; un Alcalde con funciones ejecutivas, pero que se diferencia por ser este elegido directamente por el pueblo, en caso de adquirir mayoría absoluta, de lo contrario puede ser elegido por el Concejo.

Se asemeja también a un sistema parlamentarista en el entendido que es el Concejo, como órgano deliberante, y como señala la propia Ley de Municipalidades, es la máxima autoridad del Gobierno Municipal, que posee facultades fiscalizadoras, del cual depende el ejecutivo quien depende de la confianza de este órgano deliberante. En caso de haberse perdido la confianza puede ser obligado a dejar el cargo mediante un voto de censura realizado por el Concejo, al cual debe su nombramiento.

#### **2.4.1. Concejo Municipal**

El Concejo Municipal conforme señala la ley es el órgano representativo, normativo, fiscalizador y deliberante, es en si la máxima autoridad del Gobierno Municipal. En el sistema parlamentarista este órgano constituye la expresión más característica de la soberanía popular y por ello ejerce una función fiscalizadora del ejecutivo.

---

<sup>38</sup> VANOSSI, Jorge y otros, "El Municipio". Editorial ciudad Argentina 1984. Pág. 96.

Es un cuerpo representativo, porque los miembros que la componen surgen producto de una elección, de acuerdo al número de habitantes de la sección municipal estos pueden variar de cinco concejales hasta once concejales para las capitales de departamento<sup>39</sup>.

Es un cuerpo deliberante porque en las sesiones que desarrolla sean estas ordinarias o extraordinarias, delibera, discute, considera el pro y el contra de las decisiones antes de realizarlas y los acuerdos a los que llegan influyen en el orden social, con fuerza ejecutiva, es decir que deben realizarse.

Es un cuerpo normativo, pues dicta y aprueba ordenanzas como normas generales del municipio y resoluciones de orden interno y administrativo del propio concejo. Pero acá debemos diferenciar la función normativa que posee el Concejo Municipal, con la facultad legislativa del Congreso Nacional, en si el Concejo no conforma un órgano legislativo no posee la facultad de crear leyes, porque una ley en la escala jurídica, tiene superioridad en relación a una resolución u ordenanza municipal, es general, y corresponde a la soberanía del Estado, la cual no posee el gobierno municipal, en tanto que sus normas no deben contrariar lo que dispone las leyes nacionales, carece de independencia legislativa.

Las atribuciones que posee el Concejo Municipal se encuentran establecidas en el artículo 12 de la Ley de Municipalidades, de las cuales interesan en nuestro estudio las relacionadas a la elección del Alcalde, en concordancia con los artículos 200º y 201º de la Constitución Política del Estado CPE<sup>40</sup> y que faculta al Concejo llevar adelante la elección indirecta del Alcalde en caso de no haberse logrado la elección directa del mismo, es el Concejo que de entre los dos candidatos más votados elegirá al Alcalde

Así mismo el Concejo en su rol fiscalizador tiene la potestad de censurar al Alcalde a un año de su posesión, siempre y cuando su nombramiento derive del Concejo mediante la elección indirecta. La Ley de Municipalidades en su Art. 51º señala el procedimiento que deberá seguir

---

<sup>39</sup> De acuerdo a las disposiciones Finales de la Ley 2028 su artículo 13 referente al número de concejales señala: I. Los concejales serán elegidos de conformidad al número de habitantes de los Municipios, y en numero máximo de once concejales de la siguiente manera: 1. Hasta 25.000 habitantes, 5 concejales. 2. por cada 25.000 habitantes más, o fracción, dos (2) concejales, hasta llegar al máximo establecido. II. Los Gobiernos Municipales de las capitales de departamento tendrán 11 concejales.”

<sup>40</sup> CPE, artículo 200º “...el alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos validos. VI. Si ninguno de los candidatos a alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo tomara a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios validos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos validos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el computo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal.”

el Concejo Municipal para llevar adelante el Voto Constructivo de Censura, que se produce cuando el Concejo ha perdido la confianza en el Alcalde, presenta la moción constructiva de censura ante el Presidente del Concejo, motivada, fundamentada y firmada por un tercio de los concejales, un Vocal acreditado por la Corte Departamental Electoral verifica el procedimiento establecido por la Ley, evitando posteriores impugnaciones. El Alcalde removido retoma su condición de Concejel.

### **2.4.2. Alcalde Municipal**

El Alcalde Municipal es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal, conforme señala el artículo 43º de la Ley 2028. Según señala Osorio deriva del árabe *al-qadi* (juez). Funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas, es la autoridad encargada del Gobierno Municipal sin embargo el Alcalde se encuentra en un grado inferior respecto al Concejo Municipal, de quien depende mantenerse o no en el cargo, y tiene la obligación de presentar informes de sus gestión a los mismos.

El papel del jefe ejecutivo es esencialmente el de una persona que sirve a los intereses de todos los ciudadanos, en cambio los concejales aun cuando se los elige en general, no representan a la totalidad e la ciudadanía sino a ciertos sectores de la misma. El jefe ejecutivo se halla en la situación de ver las cosas más en su totalidad que la mayoría de los miembros del cuerpo deliberante, por lo que la responsabilidad de representar a todo el pueblo recae más evidentemente y más lógicamente en el.

Al igual que el cuerpo humano, la comunidad local es un organismo en funcionamiento. Vive y respira, crece y declina, ambiciona y vacila, su viabilidad depende no solo del funcionamiento satisfactorio de sus músculos económicos y administrativos, sino del carácter de su voluntad y de su visión, en resumen de su dirección, una dirección que encuentra en la persona del alcalde su materialización.

Posee potestad ejecutiva, pues debe llevar a la práctica los acuerdos del Concejo Municipal, aplicando las normas legales vigentes, representando y defendiendo los intereses de la población, administra los bienes, servicios y el conjunto del personal administrativo del gobierno Municipal, esta es quizá la principal facultad que interesa a quienes apoyan a un determinado candidato, por un interés personal netamente laboral, una vez posesionado su candidato como Alcalde , empieza la presión por conseguir trabajo dentro de la alcaldía, esta práctica clientelar, prebendal es la causa principal de la inestabilidad dentro el gobierno local.



El alcalde además debe iniciar procesos administrativos, y acciones judiciales en contra de los servidores públicos que hayan incurrido en actos que conlleven responsabilidades administrativas, civil y penal, una vez recibido el dictamen de la Contraloría General de la República, en el lapso de veinte días, de lo contrario la Contraloría puede pedir al Concejo Municipal, la destitución del Alcalde y del asesor legal<sup>41</sup>.

El Alcalde a un año de gestión, puede ser removido del cargo mediante Voto Constructivo de Censura, habiendo sido electo por el Concejo, esto quiere decir que la mayoría de los Alcaldes están propensos a la Censura, porque difícilmente logran el 50% mas uno en elecciones, y esto se dificulta aún más en las áreas rurales, donde la población, se inclina por candidaturas pertenecientes a su misma comunidad, en el mejor de los casos del cantón, poco importa el plan de gobierno que ofrecen los candidatos.

## **2.5. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL**

La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por ley.

Salvador Dana Montañó concibe la autonomía como “la facultad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental o poder constituyente, de darse sus instituciones o poder legislativo y de gobernarse con ellos, con prescindencia de todo otro poder”, un régimen que no tiene la potestad de legislarse no es autónomo, puesto que el vocablo, como es sabido, viene de monos, que en griego significa ley, norma<sup>42</sup>.

Bajo el concepto “racional”<sup>43</sup> de municipio, que considera al municipio como una entidad netamente administrativa, de creación normativa, es autárquica y no autónoma, cuyo poder es delegado por el estado.

---

<sup>41</sup> Ley 1178, artículo 43° inciso c) en caso de que la entidad pertinente no hubiera iniciado el proceso administrativo o la acción judicial dentro de los veinte días de recibido el dictamen, el Contralor General de la República o quien represente a la contraloría en cada capital de departamento en su caso, instruirá a quien corresponda la destitución del ejecutivo y del asesor legal principal, iniciándose contra ellos la acción judicial a que hubiere lugar, subsistiendo la obligación de las nuevas autoridades por los procesos que originaron la destitución de sus antecesores, bajo apercibimiento de iguales sanciones.

<sup>42</sup> DERMIZAKI Peredo, Pablo “Derecho Constitucional”. Editorial Arol Srl. Cochabamaba 1991. pág. 532.

<sup>43</sup> DROMI, Roberto. Ob. Cit. Pág. 160.

Esta concepción difiere de la corriente “histórica”, que considera al municipio como una entidad natural, surgida en el proceso histórico de organización de una comunidad política, y como tal es autónoma, cuyo poder es originario y no delegado.

Como bien señala Dermizaky, para tener autonomía esta entidad no tendría que tener sumisión a ningún otro poder, en este caso, el municipio a pesar de postularse como autónomo, es en realidad autárquico, puesto que no tiene potestad legislativa, debe regirse de acuerdo a normas generales impuestas por el estado, del cual forma parte, y es creado mediante ley de la República, esto se ha visto con la implementación de la participación popular, en la que fueron creados nuevos municipios, con caracteres gubernamentales, y a pesar de las diferencias que puedan existir en una misma sección municipal entre los distritos municipales, o como ocurre en lo rural, entre las comunidades, estas forman un mismo municipio.

La autonomía substancial es quizá la característica esencial de un gobierno local que implica un grado de independencia del control externo. Como entes del estado todo gobierno local esta sujeto al control estatal por lo menos en ciertas áreas y en el ejercicio de ciertos poderes, pero existe un grado de autonomía substancial si la unidad tiene un grado razonable de independencia en los asuntos administrativos y fiscales.<sup>44</sup>

La independencia administrativa se halla vinculada principalmente al método de elección de los miembros del cuerpo gubernativo local y las funciones que ellos desempeñan. Siempre y cuando estos desempeñen funciones diferentes de aquellas ejercidas por el gobierno o gobiernos creadores y no establecidos detalladamente por los mismos.

El status de independencia fiscal se logra cuando existe una o más de las siguientes facultades: 1) el derecho de determinar su propio presupuesto sin estar sujeta a revisión o modificaciones importantes por otra unidad; 2) el derecho de prescribir las contribuciones que se impondrán en su sostenimiento; 3) el derecho de fijar y recaudar tasas por servicios prestados; 4) el derecho de contraer deudas sin revisión por parte de otro gobierno local.

Podemos identificar los rasgos de carácter gubernamental que identifican a una unidad de gobierno local: sus autoridades, deben ser elegidos popularmente; la responsabilidad pública que debe tener la unidad, solo se satisface si informa periódicamente a su ciudadanía o si sus

---

<sup>44</sup> BLAIR, George. Ob. Cit. Pág. 50.

informes son accesibles a la sociedad en su conjunto; responsabilidad de desempeñar una o más funciones que comúnmente se consideran gubernamentales por su naturaleza.

La autonomía es un objetivo deseable de un gobierno local y un beneficio para el gobierno estatal ya que permite a que el gobierno estatal tenga mayor concentración en asuntos de carácter nacional que en los de interés local.

Las consignas en torno al gobierno y a la democracia rural arrojan considerables dudas en cuanto a las grandes unidades de gobierno local. En pocas palabras, se formulan cargos contra el gran gobierno por las siguientes razones: 1) por ser más impersonal y menos humano; 2) por estar menos sujeto al control popular; 3) por estar más sometido al control político; 4) por mantener menos contacto con las condiciones locales; 5) por ser menos flexible; 6) por ser menos democrático que el gobierno rural básico<sup>45</sup>.

El gobierno local tiene mucho de virtuoso, pero si se lo analiza cuidadosamente, se advierte que su desempeño no alcanza el grado máximo de perfección. Tanto los gobiernos rurales como los gobiernos urbanos tienen problemas similares para reclamar y atraer el apoyo de la ciudadanía, en poblaciones rurales debido a su escasa población y en las urbanas se debe a que la ciudadanía es tan numerosa que resulta difícil obtener y merecer el apoyo de todos los grupos comprendidos en ella.

---

<sup>45</sup> BLAIR, George. Ob. Cit. Pág. 590.

## **CAPÍTULO III**

# **LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES DEL VOTO CONSTRUCTIVO DE CENSURA**

## **CAPÍTULO III**

# **LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES DEL VOTO CONSTRUCTIVO DE CENSURA**

### **3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**

En nuestro país después de los procesos de descentralización que se han producido en materia administrativa y de Participación Popular, acompañado de una reorganización del territorio y de

las jurisdicciones municipales, considerada como el reconocimiento de una autarquía territorial, llamada Municipio, cuya función principal es la de atender los intereses y servicios locales, frente al Estado que atiende los intereses y servicios nacionales, y ahora las prefecturas cuya gestión se extiende a los intereses departamentales y a los servicios regionales.

Ahora los gobiernos municipales no solo son iguales en jerarquía con jurisdicción en todo el territorio de la Sección de Provincia, con atribuciones que antes eran de carácter nacional (salud, educación, riego, caminos y hasta producción agropecuaria).

Entendido el Municipio, bajo el principio de subsidiariedad, en las palabras de Oswald von Nell-Breuning, “lo que pueda lograr la municipalidad y el Municipio, no se encomiende al gran régimen público que es el estado central, lo que pueda solucionarse en el seno de las Juntas Vecinales y Comunidades, no se ocupe al mundo público, lo que uno mismo pueda hacer, no se encargue a nadie más”<sup>46</sup>, la oportunidad que tienen ahora los municipios de ser planificadores de su propio desarrollo es quizá un logro de los pueblos y las comunidades rurales, pero aún estos nuevos actores sociales no están capacitados para esta tarea.

La Reforma Constitucional de 1994 establece la igualdad jerárquica entre todas las municipalidades, eliminando una injusta y discriminatoria tutela de las municipalidades de las capitales de departamento sobre las de provincia y de estas sobre las de secciones, con el argumento de que las unas tienen mayor capacidad de gestión que las otras.

Artículo 200.-

I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes Municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

La igualdad municipal declarada constitucionalmente es de orden jurídico, político y administrativo, no puede considerarse como una igualdad económica, demográfica y social, la realidad muestra las grandes diferencias en estas áreas. En este artículo también se prevé la existencia de agentes municipales en los cantones, manteniéndose la tradición histórica desde 1887. Estos agentes municipales son elegidos por votación directa de mayoría simple y están jurídicamente subordinados al Gobierno Municipal de la sección de Provincia.

---

<sup>46</sup> JOST-MOLINA-RIVERA-CAJIAS, “La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico”. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz 2003. Pág. 374.

De acuerdo a lo que señala la Constitución Política del Estado en el artículo 200 inciso III, se establece la igualdad y el equilibrio que debe existir entre dos órganos de la Municipalidad, a objeto de evitar la concentración del poder en uno solo. El Concejo cumple las funciones normativas y fiscalizadoras del Gobierno Municipal y el Alcalde cumple las funciones ejecutivas, administrativas y técnicas.

III. El Gobierno Municipal esta a cargo de un Concejo y un Alcalde.

IV. Los concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por Ley. Los agentes municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.

Es muy conocida la actitud de algunos alcaldes de tendencias autoritarias y caudillistas de burlar esta disposición constitucional, pretendiendo justificar sus actitudes con el pretexto de la gobernabilidad de la Municipalidad. Si el Concejo y el Alcalde cumplen con las funciones que claramente están definidas en la Ley de Municipalidades, la gobernabilidad no se vería en ningún caso afectado, solo el avasallamiento de funciones puede crear ingobernabilidad.

El inciso IV, amplía el periodo de dos a cinco años con el propósito de lograr la ejecución de los planes y proyectos municipales de mayor importancia cumplidos dentro de una misma administración, se consideraba que dos años era demasiado corto, porque en el primer año se tomaba conocimiento de la realidad municipal, y el segundo año era considerado año electoral.

V. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos validos.

VI. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo tomara a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios validos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos validos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamara Alcalde al candidato que hubiere la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal.

Estos dos incisos señalan la forma de elección del Alcalde Municipal, mediante dos procedimientos diferentes, en el inciso V, se elige de manera directa por el voto de la población, obtenida la mayoría absoluta, que lo libera de responsabilidad política ante el Concejo, separándolo de su condición de concejal, y el suplente del Alcalde primero en la lista de

concejales, es designado como concejal. En el párrafo VI señala la forma de elección indirecta en caso de que ninguno de los candidatos logre la mayoría absoluta, el Alcalde mantiene su condición de concejal, persiste la responsabilidad política ante el Concejo, y su nombramiento y destitución depende del órgano deliberante.

Artículo 201.

I. El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.

Este artículo señala claramente las potestades y funciones que deben cumplir tanto el Concejo Municipal y el Alcalde, resaltando la función fiscalizadora del Concejo Municipal, así también limita la autonomía municipal, prohibiendo el establecimiento de otros tributos que no sean tasas o patentes cuya aprobación pasa por el senado, a fin de evitar la doble tributación.

II. Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo VI. Del Artículo 200, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el periodo respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal.

Este párrafo ha provocado muchos problemas de gobernabilidad en los municipios, siendo aplicado abusivamente al calor de intereses políticos coyunturales. El caso de La Paz, en los primeros años de su aplicación, fue vergonzoso, porque al amparo de ese texto constitucional se han violado procedimientos y cometido actos ilegales socapados después por los tribunales jurisdiccionales.

Muchas autoridades y políticos confunden entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal y civil que conlleva la función pública. La responsabilidad política surge por el desacuerdo que pueda existir entre la forma y la manera en que se lleva a cabo la administración pública. El voto constructivo de censura responde a esta última necesidad.

La censura política esta instituida en los gobiernos de tipo parlamentarista donde los miembros del Ejecutivo tienen responsabilidades políticas ante el Parlamento. Esta institución fue incorporada a la Constitución como consecuencia de que el periodo municipal fue ampliado a cinco años y para una mala administración edilicia, según sus creadores, este tiempo es demasiado largo sin embargo el uso indiscriminado que se le ha dado a este mecanismo de censura hace necesario una modificación en los fundamentos y en el procedimiento que adecue eficientemente su utilización, y sea esta una forma de verdadero control social sobre el Ejecutivo.

## **3.2. LEY DE MUNICIPALIDADES**

Debido a los constantes conflictos políticos ocurridos a partir de la reforma Constitucional de 1994, después de haberse introducido el mecanismo de censura constructiva hacia el Alcalde, sin delimitar un procedimiento adecuado, fueron muchos los que calificaron como un retroceso democrático, que atentaba contra los derechos de las autoridades electas, sin darles la opción a su defensa, si en principio se buscaba que la censura constructiva acercara al Concejo y al Alcalde, el resultado fue improductivo y en extremo politizado, el espíritu de la censura constructiva no fue el cambio de Alcaldes cada año sino liberar a los malos ediles de juicios por actos irregulares, y así establecer una relación política y administrativa de responsabilidad conjunta, entre el Alcalde y el Concejo Municipal.

Es así que en octubre de 1999 se promulga la Ley de Municipalidades que modifica la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, en la cual se introduce el procedimiento adecuado para reglamentar el Voto Constructivo de Censura en un afán de evitar que la inestabilidad política, siga extendiéndose y agravándose en los municipios.

Artículo 50. (Voto Constructivo de Censura).

I. El Alcalde Municipal, electo conforme el parágrafo VI del Artículo 200 de la Constitución Política del Estado, podrá ser removido mediante Voto Constructivo de Censura.

II. La Censura Constructiva, como medida de excepción se produce cuando el Concejo Municipal ha perdido la confianza en el Alcalde Municipal.

III. La Censura Constructiva produce la remoción del Alcalde. Los procesos de responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil o penal se sujetaran a lo previsto por la Ley Nº 1178 de 20 de julio de 1990 y sus Reglamentos.



Este artículo guarda relación con la Constitución, en cuanto señala que solo se podrá someter a la censura al Alcalde electo conforme lo dispuesto en el artículo 200 parágrafo VI de la CPE, es decir a aquel que haya sido elegido por el Concejo. Así mismo en el parágrafo II pone como condición, o requisito, la pérdida de la confianza en el Alcalde por parte del Concejo Municipal, es decir que aún se habrá la posibilidad a que los juegos políticos aprovechen este mecanismo y planteen mociones de censura so pretexto de la pérdida de confianza, que puede ser muy subjetiva.

La remoción del Alcalde es la única consecuencia del Voto Constructivo de censura, sin embargo en el parágrafo III, señala que los procesos de responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil o penal continuarían, de ser necesario una vez removido del cargo al Alcalde, conforme lo que dispone la Ley SAFCO, pero esto en muchos casos no se lleva adelante por la apatía de los nuevos Alcaldes, y el arreglo político al que llegan algunos concejales con el nuevo integrante.

### **3.2.1. Fiscalización del Concejo Municipal**

El Concejo Municipal como principal función tiene la de fiscalizar los actos del Ejecutivo Municipal, tanto de los funcionarios administrativos, como las del propio Alcalde Municipal, esta fiscalización corresponde a una obligación que poseen los Concejales como representantes de la población, en tal caso son igualmente responsables por los perjuicios que ocasiona la mala administración en caso de ser estos aprobados por el ente deliberativo, el Gobierno Municipal esta conformado por ambos órganos, además de tener mayor jerarquía el Concejo, debe responder de igual forma a sus funciones y no liberarse de las mismas en caso de que el Ejecutivo intente desplazarlos de los mismos, existen los medios adecuados para ejercer esta función de control.

Artículo 12. Atribuciones del Concejo.

8. Revisar, aprobar o rechazar el informe de ejecución del Programa de Operación Anual, los estados financieros, ejecución presupuestaria y la memoria correspondiente a cada gestión anual, presentados por el Alcalde Municipal, dentro de los tres primeros meses de la siguiente gestión;

16. Fiscalizar las labores del Alcalde Municipal y, en su caso, disponer su procesamiento interno por responsabilidad administrativa; sancionarlo en caso de existir responsabilidad ejecutiva y remitir obrados a la justicia ordinaria en los casos de responsabilidad civil o penal, constituyéndose en esta última situación en parte querellante;

17. Convocar o solicitar al Alcalde informes de su gestión;

18. Fiscalizar a través del Alcalde Municipal a los Oficiales Mayores, Asesores, Directores y personal de la administración municipal, así como a los directorios y ejecutivos de las Empresas Municipales.

Esta función esta regulada por la misma Ley de Municipalidades, entre sus principales atribuciones se encuentra la de Fiscalización del Alcalde Municipal, disponer su procesamiento interno debido a la responsabilidad por actos administrativos<sup>47</sup>, en caso de existir responsabilidad ejecutiva proceder a sancionarlo, es decir es el Concejo el que tiene el poder de control sobre el ejecutivo y no existe control hacia el Concejo por parte del Alcalde Municipal, estos tendrían responsabilidad solo ante la población, además de ente fiscalizador , de existir indicios de responsabilidad civil o penal sobre el Alcalde deberá remitir obrados a la justicia ordinaria constituyéndose en parte querellante, ninguno de los concejales puede lanzar acusaciones sin antes realizar los actos de fiscalización interna y una vez confirmada la responsabilidad, el concejo esta en la obligación de iniciar las acciones legales ante la justicia ordinaria.

Es el Presidente del Concejo, como representante legal y máxima autoridad del cuerpo colegiado, el encargado de llevar adelante estas acciones legales, no es casual que varios juicios de responsabilidad contra ex Alcaldes queden suspendidos debido a la negligencia del Presidente del Concejo, que aún teniendo en su poder la documentación necesaria para llevar adelante el juicio, no la presente, e incluso por acuerdos realizados entre su persona y el Alcalde decida no iniciar denuncia alguna, esta omisión también es delito y tendría que ser juzgado ordinariamente, mas donde existe el manoseo político, la ley no tiene cabida.

Artículo 39. Atribuciones. Las atribuciones del Presidente del Concejo son:

1. cumplir y hacer cumplir las obligaciones que impone la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el Reglamento Interno del Concejo y demás disposiciones pertinentes a la administración municipal;
3. Representar al concejo en todos los actos

---

<sup>47</sup> Los que realiza la administración pública en su calidad de sujeto de Derecho Público, como manifestación unilateral de su voluntad, por lo cual no entran en ese concepto los ejecutados por aquella en su calidad de persona jurídica sometida a las normas del Derecho Civil.

9. Someter a consideración del Concejo, los planes, programas y proyectos propuestos por el Alcalde Municipal, así como los estados financieros, presupuestos, memorias y otros actos administrativos promoviendo la participación y cooperación ciudadana en los mismos.

En los hechos varios concejales que en principio hicieron alianzas, para elegir al nuevo Alcalde, a cambio de ser nombrado Presidente del Concejo, durante la gestión municipal buscan la manera de lograr la destitución del mismo, y entorpecen la relación que pueda tener el Alcalde con el Concejo, para ello se encargan de adjuntar toda la documentación respecto a los proyectos, programas, planes para reunir lo suficientes indicios de responsabilidad, mas aun si el Ejecutivo no posee la capacidad ni la experiencia suficiente para la función que debe desempeñar. Una vez concluida la gestión municipal, en el momento de presentar su informe anual, el Presidente saca a relucir las faltas cometidas por el Alcalde, y de este modo lograr su remoción, nominándose como el ideal sustituto del cargo bacante porque ante la población fue el único que cumplió su función a diferencia de los otros concejales.

El Concejo Municipal tiene potestades de evaluación sobre el ejecutivo, y esta debe realizarse mediante los informes periódicos<sup>48</sup> que el Alcalde debe presentar ante el Concejo respecto a los planes, programas y proyectos que viene realizando, la evaluación de la ejecución presupuestaria<sup>49</sup> se hará al cuarto y octavo mes de gestión, del mismo modo el Alcalde debe responder a los pedidos de informes escritos u orales que los concejales requieran, respetando los plazos establecidos en el Reglamento Interno del Concejo.

Artículo 173. Acciones de fiscalización. I. Los concejales ejercerán su tarea de fiscalización de los actos del ejecutivo municipal mediante minutas y peticiones de informe, orales o escritos sujetos a Reglamento interno.

---

<sup>48</sup> Ley 2028, artículo Atribución del Alcalde Municipal, artículo 44 inciso 14. Prestar informes periódicos ante el Concejo sobre la ejecución de los diferentes planes, programas y proyectos, así como responder a los pedidos de informes escritos u orales que, en cumplimiento a las tareas de fiscalización requieren los concejales de conformidad con los plazos y modalidades establecidas en el reglamento interno del Concejo Municipal.

<sup>49</sup> Artículo 172. Evaluación de la ejecución Presupuestaria. El Concejo Municipal evaluara los informes de ejecución presupuestaria al cuarto y octavo mes de gestión debiendo emitir un informe sobre el cumplimiento de límites de gasto corriente e inversión y de endeudamiento, en observancia a las normas vigentes.

II. Las minutas de comunicación son recomendaciones que deberán ser respondidas en los plazos sujetos a reglamento interno.

El concejo cumple la función de fiscalización si realiza estas acciones, solicitando informes orales o escritos al Ejecutivo, y elaborando las minutas de comunicación con recomendaciones que el Ejecutivo debe responder para crear un ambiente de confianza entre ambos órganos en beneficio de la gestión municipal del cual ambos forman parte, dando respuestas favorables a las necesidades de la población, de este modo fortalecer la gobernabilidad en el Municipio.

### **3.2.2. Responsabilidades por la Función Pública**

La Función Pública entendida como aquella ejercida por el Estado a través de los órganos públicos, tanto el Alcalde como los Concejales son funcionarios públicos que ponen en ejercicio el poder público<sup>50</sup>, sometidos a las leyes nacionales, y tienen responsabilidades emergentes de sus funciones, de carácter administrativo, ejecutivo, civil o penal.

Artículo 35. Procesamiento Interno de la Denuncia.

I. El Concejo Municipal, una vez conocido el hecho, de oficio o a denuncia de parte, contra un concejal, el Alcalde Municipal o un Agente Municipal, dispondrá la apertura de un proceso administrativo interno substanciado por la Comisión de Ética designada anualmente para el efecto, la cual tramitará en la vía sumaria sin interrupciones hasta presentar informe al Concejo.

II. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción del caso, la Comisión referida citará con la denuncia y el auto de apertura del proceso a la autoridad involucrada, en forma personal, quien deberá responder en el plazo máximo de cinco días hábiles.

III. La Comisión de Ética abrirá un periodo de prueba improrrogable de diez días hábiles, pudiendo las partes presentar pruebas de cargo o descargo, periciales, testificales o documentales.

IV. Vencido el periodo de prueba, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, la comisión elevará un informe final ante el Concejo Municipal que, en plazo máximo de cinco días hábiles emitirá resolución declarando procedente o improcedente la denuncia.

---

<sup>50</sup> Potestad inherente al Estado y que lo autoriza para regir, según reglas obligatorias la convivencia de cuantos residen en territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas. Cada uno de los poderes fundamentales del Estado.

V. La Comisión de Ética encargada de sustanciar las denuncias escritas contra el alcalde Municipal, concejales o Agentes Municipales referida en el presente Artículo, estará conformada por dos concejales, uno por mayoría y otro por minoría en ejercicio, mediante resolución aprobada por dos tercios de votos del total de los miembros del Concejo.

La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, puede ser procesada internamente mediante informes de auditorías y las sanciones van desde multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual, suspensión o finalmente destitución.

Ley 1178 Ley SAFCO de 20 de julio de 1990

Artículo 28. Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones deberes y atribuciones asignados a su cargo. A este efecto:

- a. La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinara tomando en cuenta los resultados de acción u omisión.
- b. Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.
- c. El termino "servidor público" utilizado en la presente Ley, se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda persona que preste en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.
- d. Los términos "autoridad" y "ejecutivo" se utilizan en la presente Ley como sinónimos y se refieren a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las entidades de las que formen parte.

La responsabilidad es ejecutiva, cuando la autoridad ejecutiva no rinda cuentas de los gastos públicos así como de los resultados de los mismos, por no enviar copia de los contratos y demás documentación a la Contraloría dentro de los cinco días de haber sido perfeccionadas así como los estados financieros de la gestión anterior el informe de la respectiva auditoría interna. Cuando las deficiencias de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permiten lograr resultados de eficacia, eficiencia y economía, se procederá con la suspensión o destitución del Alcalde, y si fuera el caso del ente colegiado, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiera lugar, informando a las respectivas comisiones del H. Congreso Nacional.

La responsabilidad penal en caso de haber cometido un acto u omisión tipificado como delito según el Código Penal,<sup>51</sup> que produce la suspensión de cualquiera de los funcionarios públicos anteriormente mencionados, una vez iniciado las acciones legales correspondientes, la suspensión sería temporal en caso de existir auto de inicio de juicio conforme manda el Nuevo Código de Procedimiento Penal, y procederá la suspensión definitiva y consiguiente pérdida de mandato en caso de dictarse sentencia condenatoria ejecutoriada.

La responsabilidad civil procede cuando la acción u omisión del servidor público cause daño al Estado valuable en dinero, y se determina la responsabilidad del superior jerárquico en caso de haber autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado o cuando dicho uso fuere posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno, así también serán responsables las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficiaren indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Municipio.

Ley 2028. Artículo 34. Suspensión temporal o definitiva.

I. La suspensión temporal del concejal procede por existir en su contra auto de procesamiento ejecutoriado en estrados judiciales, con el objeto de que pueda asumir su defensa o en los casos establecidos en la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 y sus reglamentos, cuando corresponda.

II. la suspensión definitiva del Concejal procede por haber sido condenado por sentencia ejecutoriada a pena privativa de libertad, tener pliego de cargo ejecutoriado o sentencia judicial ejecutoriada por responsabilidad civil contra el Estado o en los caso con templados en la Ley N° 1178.

---

<sup>51</sup> Entre los delitos más cometidos por estos funcionarios públicos son tipificados por el Código Penal como: Artículo 142. Peculado. El funcionario público que aprovechando del cargo que desempeña se apropiare de dinero, valores o bienes de cuya administración, cobro o custodia se hallare encargado, será sancionado con privación de libertad de tres a ocho años y multa de sesenta a doscientos días.

Artículo 143. Malversación. El funcionario público que diere a los caudales que administra, percibe o custodia, una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados, incurrirá en reclusión de un mes a un año o multa de veinte a doscientos cuarenta días.

Artículo 151. Concusión. El funcionario público o autoridad que con abuso de su condición o funciones, directa o indirectamente, exigiere u obtuviere dinero u otra ventaja ilegítima o en proporción superior a la fijada legalmente, en beneficio propio o de un tercero, será sancionado con presidio de dos a cinco años.

En el caso del Alcalde una vez determinada la culpabilidad del mismo, el Concejo Municipal procederá a su destitución y suspensión definitiva, que alcanza también a su condición de Concejal.

Artículo 48. Suspensión temporal del Alcalde Municipal.

I. El Alcalde Municipal será suspendido temporalmente del ejercicio de sus funciones y las de Concejal por existir en su contra auto de procesamiento ejecutoriado. La suspensión persistirá durante toda la substanciación del proceso para asumir su defensa.

Artículo 49. Suspensión definitiva y Pérdida de Mandato.

El Alcalde Municipal perderá el mandato siendo destituido y suspendido definitivamente como Concejal cuando exista en su contra sentencia condenatoria ejecutoriada a pena privativa de libertad, pliego de cargo ejecutoriado o sentencia judicial ejecutoriada por responsabilidad civil contra el Estado o en los casos contemplados en la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1999 y sus reglamentos, cuando corresponda.

El pliego de cargo ejecutoriado significa haberse establecido la obligación de restituir, devolver o cancelar una determinada suma de dinero a favor del tesoro Municipal o de otra entidad estatal, por encontrarse suficientes indicios de responsabilidad civil. La responsabilidad civil lleva consigo el resarcimiento de los daños causado y de los perjuicios provocados por uno mismo o por tercero, por el que debe responderse

### **3.3. CENSURA CONSTRUCTIVA COMO MEDIDA DE EXCEPCIÓN**

Solo el Alcalde elegido por el Concejo puede ser removido de sus funciones mediante el voto constructivo de censura. Como consecuencia de la mala administración municipal llevada por el Alcalde se produce la ruptura de la coalición o la unidad gobernante y el Alcalde pierde la confianza del Concejo. La nueva mayoría, en la misma votación que retira la confianza al anterior alcalde, designa al nuevo. La mayoría se constituye no solamente para destituir al anterior alcalde sino sobre todo para nombrar uno nuevo; por eso el voto es constructivo.

Mediante la institución del voto constructivo de censura se garantiza la continuidad de la administración municipal, evitando crear un vacío administrativo entre la destitución y la nueva designación. El voto de censura constructivo es una medida de excepción no obliga al Concejo a censurar o ratificar cada fin de año al alcalde.

En nuestro país donde la cultura política de la vieja partidocracia, todavía persisten, y anteponen los intereses particulares sobre los colectivos, esta institución no resuelve las componendas políticas supeditadas a caprichos mezquinos de los jefes. Por esto en la praxis política, muchos políticos, comunicadores sociales y teóricos políticos sugieren que el voto constructivo de censura sea eliminado del texto constitucional.

En cambio la responsabilidad penal y civil emerge por aquellos actos que causan daño o perjuicio a la administración pública, a las personas o a los bienes, por ignorancia de la Ley o por su incumplimiento. El Alcalde que fuera elegido por voto directo de la población y el elegido por el Concejo no pierden en ningún momento las responsabilidades penales y civiles, por los actos delictuosos en que pudieran incurrir.

El Alcalde elegido por voto directo no puede ser impune por sus actos delictuosos; en cambio, si puede perder la responsabilidad política frente al Concejo, manteniendo su responsabilidad frente al cuerpo electoral. En este último caso, sería recomendable incluir en el texto constitucional un procedimiento de revocatoria del mandato por parte del cuerpo electoral.

### **3.3.1. Procedimiento del Voto Constructivo de Censura**

Tal como señala la CPE, la Ley de Municipalidades reglamenta el procedimiento de la censura constructiva, que solo puede plantearse concluido un año de gestión del Alcalde, y solo si la propuesta del cambio de autoridad este motivada, fundamentada y firmada por un tercio de los concejales, es decir en caso de 11 concejales como ocurre en los municipios mas poblados, de las principales ciudades, serían 4 los concejales que debieran plantear la moción de censura, esta moción se presenta al Concejo Municipal que es el órgano deliberante, a través del Presidente del Concejo, cabe señalar que en algunos casos el Presidente alienta a algunos concejales ha presentar la moción de censura y en otros puede rehusar recibir la moción y aludir que no firmara la recepción, entorpeciendo de algún modo el procedimiento.

Artículo 51. (Proceso Previo).

El mecanismo de remoción del Alcalde Municipal por voto constructivo de censura, se sujetara al siguiente procedimiento:

1. Cumplido al menos un año de gestión del Alcalde Municipal, computable desde su posesión podrá proponerse su cambio mediante moción constructiva de censura, siempre y cuando la propuesta este motivada, fundamentada y firmada, por al menos un tercio de los concejales en ejercicio;



2. La moción de censura será presentada al Concejo Municipal, por conducto de su Presidente, debiendo ser publicada y notificada al Alcalde Municipal, proponiendo simultáneamente el nombre del candidato a Alcalde sustituto;
3. El Concejo en el plazo de 24 horas, sin trámite previo, rechazara dicha moción por incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del presente artículo;
4. La moción admitida no podrá ser votada por el pleno del concejo, sino hasta que hayan transcurrido siete (7) días hábiles desde su presentación y su respectiva publicación;
5. Transcurrido los siete días de presentada la moción de censura y el nombre del candidato a alcalde sustituto, al Concejo sesionará públicamente en la sede oficial de sus funciones y si votara a favor de dicha moción, debe hacerlo por tres quintos del total de sus miembros. El Alcalde así electo, será posesionado inmediatamente por el Presidente del Concejo. Si el voto de censura es afirmativo, este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de alcalde;
6. En ausencia de un Concejal Titular, su suplente participara en la sesión, previa autorización escrita del titular;
7. La sesión que trate la moción de censura, contara con ola presencia de un vocal acreditado por la Corte Departamental Electoral a objeto de verificar los requisitos y el procedimiento establecido por la presente Ley;
8. Para la aplicación del Artículo 201 de la Constitución Política del Estado, los tres quintos del total de miembros del Concejo se calcularán redondeando al número entero superior;
9. Este procedimiento no podrá ser planteado en el quinto año de gestión municipal;
10. Será nula toda actuación que no cumpla el procedimiento antes señalado;
11. El Alcalde removido reasumirá sus funciones de Concejal durante el resto del periodo municipal.

El Presidente del Concejo es quien publica y notifica al Alcalde Municipal, con la moción de censura, que debe contener además el nombre del candidato a Alcalde sustituto. Esta moción puede ser rechazada en un plazo de 24 horas, por el Concejo en caso de incumplir con los requisitos anteriormente señalados.

Una vez publicada la moción de censura y no habiendo sido rechazada, tendrá que ser votada por el Pleno del Concejo después de siete días hábiles, en una sesión pública en la sede oficial de sus funciones, para censurar al Alcalde requerirá la votación a favor de tres quintos del total de miembros del Concejo, en el caso de 11 concejales, cuatro planteaban la moción de censura pero necesitarían siete votos para censurar al Alcalde, es muy posible que como ocurre en la alcaldía de La Paz, aún no habiendo logrado la mayoría absoluta de los votos en las elecciones municipales pasadas, pero teniendo en el Concejo siete concejales, y solo cuatro como opositores, no se daría la censura, porque a pesar de ser planteada la moción no se lograría los otros tres votos que haría falta para censurarlo, sería diferente en caso de ser cinco concejales, la moción necesitaría 2 concejales, y la censura tan solo 3, un voto que podría ser dado por cualquier interesado, mas cuando se tiene siete días para lograr hacer nuevas alianzas.

El inciso 6 da la posibilidad al suplente de participar en la sesión de censura, pero solo si el titular estuviera ausente y este lo autorizara por escrito, en muchos casos el Alcalde para entorpecer la sesión arregla con un concejal su no participación, y no se autoriza la participación de sus suplente, entonces los sectores interesados intentan obligar al suplente a participar aun sin la autorización del titular, en todo caso la ley es clara. En esta sesión debe estar presente un Vocal acreditado por la Corte Departamental Electoral, para verificar los requisitos y el procedimiento, mas adelante señalaremos algunas observaciones a este punto.

El inciso 8 especifica la forma de calcular los tres quintos de votación, que se redondea al número entero superior, esto también se dará en caso de la moción de censura, es posible que algunos concejales por el juego político confundan a la población aludiendo que si el Alcalde fue nombrado solo con mayoría en el Concejo se pueda censurar por la misma cantidad, pero debemos recordar que este procedimiento de censura es una medida excepcional, y no solo una segunda vuelta electoral, una elección indirecta en la que solo participarían algunos privilegiados con afanes políticos sectarios, para el caso de ser siete los concejales, si bien fue electo con cuatro votos en el concejo, como manda la norma, la censura deberá darse con cinco votos.

La prohibición de no plantearse mociones de censura el quinto año de gestión municipal, si bien frena la inestabilidad, dándole al Alcalde que fuera nombrado el cuarto año después del último proceso de censura ocurrido, un periodo de gestión de dos años seguros, libre de responsabilidad política ante el Concejo, pero en los hechos se ha demostrado que en aquellos municipios donde se han desarrollado censura y cambios de Alcaldes constantes, esto no frenaría la ingobernabilidad ni aún concluyendo la gestión, los sectores en disputa, los frentes

políticos realizan peticiones de renuncia que al no tener límites jurídicos, logran sus objetivos, y si la ley no los favorece pasan a las acciones de hecho.

Si bien es cierto que es preferible llevar adelante un proceso de censura que es más inmediato y menos costoso, para los concejales, alejar del cargo a un Alcalde inepto, incapaz, o como muchos señalan corrupto, la solución llegaría a ser una salida favorable para aquellos verdaderos malos funcionarios que se aprovechan de los recursos del municipio para hacerse de riqueza y no ser investigados, la falta de fuerza de voluntad, la apatía funcional por parte de los concejales, la falta de compromiso con la institución, el velar por el interés personal y no de la colectividad ha hecho que muchos ex funcionarios se vayan con las manos llenas después del perjuicio ocasionado, y no falta algún desvergonzado que retoma su lugar en el Concejo aun después de ser descubiertas sus malas acciones, es que el municipio se ha convertido en el botín de algunos oportunistas.

### **3.3.2. Carácter Parlamentarista del Voto Constructivo de Censura**

El sistema parlamentario es aplicado principalmente en Europa occidental, donde la evolución del parlamento inglés tuvo gran influencia en el desarrollo de las instituciones de gobierno. Se trata de un régimen en el que el gobierno se divide en dos elementos: un ejecutivo dual y un gabinete que es políticamente responsable ante el parlamento, el cual tiene el derecho de disolver.

Carl Schmitt distingue las siguientes clases de sistemas parlamentarios: el *sistema presidencial parlamentario*, cuando un hombre encarna la unidad política como en Francia desde la Constitución de 1958; el *sistema parlamentario estricto*, cuando la mayoría parlamentaria tiene la dirección política del gobierno a través de los ministros; el *sistema de Premier*, cuando la dirección política corresponde al jefe de la mayoría parlamentaria, que se convierte en primer ministro y jefe del ministerio, como en Inglaterra; y el *sistema de Gabinete*, cuando la dirección política corresponde al consejo en pleno, que suele representar a una coalición de partidos<sup>52</sup>.

El sistema parlamentario clásico cuyos rasgos principales presentan: Ejecutivo dual, consta de un jefe de estado y un gabinete de ministros encabezados por un Primer Ministro, jefe de gobierno, Presidente del Consejo o del Gobierno, o Canciller según sea llamado.

---

<sup>52</sup> DERMISAKY, Pablo "Derecho constitucional" Editorial Arol Srl. Cochabamba 1991. Pág. 440.

El jefe de Estado, puede ser un Presidente de la República elegido generalmente por el Parlamento en forma indirecta, o un monarca hereditario, quien desempeña un papel representativo y no ejecutivo; el gabinete, ministerio o gobierno, es responsable políticamente ante el Parlamento, que además de aprobar su nombramiento, puede obligarle a renunciar en bloque con un “voto de censura”. Esta responsabilidad política constituye la característica principal del sistema parlamentario y autoriza al parlamento a investir un nuevo gabinete en reemplazo del que ha sido censurado.

Por tanto el sistema parlamentario se caracteriza principalmente porque la máxima autoridad se encuentra en el Parlamento, en nuestro caso sería en el Concejo Municipal, cuya atribución exclusiva es la de elegir de manera indirecta al Presidente, Primer Ministro o Alcalde respectivamente, es decir a la cabeza del Ejecutivo, y este a su vez es responsable ante el Parlamento el cual puede censurarlo, desaprobando las acciones de gobierno que desempeñara el Ejecutivo.

El voto constructivo de censura, que responde a un sistema parlamentario, fue adoptado bajo un modelo de autonomías regionales similar a lo que ocurre en España, donde la propia Constitución española establece que las comunidades de autonomía plena las cuales poseen una organización institucional que se basa en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey; el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea. Todas las comunidades autonómicas han adoptado en sus estatutos el mismo esquema por tanto todas se hallan dotadas de las tres instituciones políticas fundamentales: Asamblea Legislativa, Presidente y Consejo de Gobierno.

A decir de Joan Prats I. Catalá<sup>53</sup> Director Ejecutivo del Instituto Internacional de gobernabilidad de Catalunya, las Asambleas legislativas son el espacio institucional de producción y acrisolamiento de las nuevas clases políticas autonómicas y son elegidas por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegura, la representación de las diversas zonas del territorio. A diferencia de lo que ocurre en los demás sistemas federales, corresponde al Parlamento estatal la regulación del régimen electoral general, las comunidades autonómicas tienen en consecuencia un espacio limitado para regular con sus propias leyes el régimen electoral de sus Asambleas legislativas.

---

<sup>53</sup> FUNDAPPAC, Noche Parlamentaria. “Autonomía e institucionalidad”. Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana, Fundación Konrad Adenauer, La Paz, 2004. Pág. 84-85.

El régimen de estas Asambleas es extraordinariamente homogéneo, todas son unicamarales, el número de sus miembros oscila entre 35 y 150 según las comunidades, la duración del mandato es de cuatro años, la circunscripción electoral es ordinariamente la provincia, sus miembros gozan de la prerrogativa de inviolabilidad y limitada inmunidad y no están sometidos a mandato imperativo.

Las funciones que cumplen las Asambleas o Parlamentos autonómicos son: función legislativa, aunque el sistema constitucional español, la práctica política y la jurisprudencia constitucional dejan un margen bastante limitado para la función legislativa. Los Parlamentos autonómicos se están convirtiendo en centros de debate político de cada comunidad, pero tanto o más a través de su función de control del Ejecutivo que a través de su función legislativa.

Similar a lo que ocurre con el Concejo Municipal, que aun siendo reconocido como el órgano normativo del Gobierno Local, no llega a cumplir una función legislativa, se rige de acuerdo a lo dispuesto por las leyes de la República que ha de sobreponerse a cualquier Reglamento interno del Concejo Municipal, y como señalamos en un capítulo anterior, el Gobierno Municipal llegaría a ser una institución autárquica y no autónoma, principalmente, porque no posee independencia legislativa, y a pesar de los avances logrados en municipios de las principales ciudades del país, los municipios rurales dependen económicamente de los desembolsos que puedan recibir del Tesoro General de la Nación, no han logrado generar sus propios recursos.

Respecto a la función de control, el Presidente de la Comunidad es elegido por el Parlamento autonómico ante el que responden tanto él como el Consejo de gobierno y cada uno de sus miembros en concreto; los parlamentarios autonómicos pueden formular interpelaciones y mociones al Gobierno, constituir comisiones de investigación o encuesta, y, los miembros del Ejecutivo autonómico están obligados a comparecer ante el Parlamento para facilitarle toda la información que este les reclame.

Los instrumentos de control más importantes son la cuestión de confianza y la moción de censura. La primera puede presentarla el Presidente de la comunidad previa deliberación del Ejecutivo, tanto en relación a la generalidad de su programa como a una cuestión concreta de particular importancia, y basta la mayoría simple de los votos emitidos para que la confianza se entienda otorgada. En el caso nuestro, es el Concejo el que debe aprobar todos los proyectos y programas planteados por el ejecutivo municipal, así como los contratos, es así también que una de las obligaciones del alcalde es presentar informe escrito y oral ante el Concejo y ante el Comité de Vigilancia en caso de ser solicitado.

La moción de censura ha de ser propuesta por un número de parlamentarios cuya proporción varia según los diferentes Estatutos, debe incluir en todo caso un candidato a la presidencia del Ejecutivo autonómico y exige su aprobación por mayoría absoluta, se trata del mecanismo típico de la censura constructiva, en el caso nuestro para censurar a un Alcalde el Concejo se rige según la Constitución y la Ley de Municipalidades, requiriéndose para la moción de censura un tercio de los miembros del Concejo, y tres quintos para aprobar la misma.

Si bien existen similitudes en cuanto a la estructura gubernamental de las Comunidades Autonómicas que existen en España con los Gobiernos Municipales autónomos de nuestro país, cabe recalcar que estas comunidades fueron conformadas por iniciativa de la ciudadanía que pedía su autogobierno, es decir la decisión parte desde la población, pero en el caso nuestro los municipios fueron formados en un momento coyuntural en la que el Estado a través de una política descentralizadora crea municipios autónomos, pero tomando como referencia territorial los dispuestos en la colonia, muchos ciudadanos pertenecientes a secciones de provincia no llegan a identificarse con su Gobierno Municipal, porque en principio jamás participaron en forma conjunta con las demás comunidades, sumado al antagonismo existente entre centros urbanos y rurales, y cierto recelo respecto a los recursos que llegan al Municipio, no existe solidaridad, cada cual se lleva lo que le corresponde y no planifican de manera conjunta su desarrollo.

## **CAPITULO IV**

### **EL CONTROL SOCIAL EN LOS**

### **MUNICIPIOS**

## **CAPITULO IV**

### **EL CONTROL SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS**

#### **4.1. CONCEPTO DE CONTROL SOCIAL**

Para que la población se sienta parte del nuevo poder local, la Ley de Participación Popular se inspiró en la tradición de control social existente al interior de las comunidades rurales y creó el Comité de Vigilancia<sup>54</sup>, para evitar de algún modo reproducir la discriminación y opresión que genera en los campesinos e indígenas sentimientos de desconfianza por la exclusión a la que han sido sometidos por parte del Estado y todo lo que representaba el Poder Público.

El control social es una forma de participación que permite a los ciudadanos ejercer su derecho de vigilancia sobre la administración pública. Contribuye a hacer más eficaz y transparente la gestión municipal y a prevenir posibles actos de corrupción<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Paralelamente se mantiene el rol fiscalizador del Concejo Municipal, regulados por la Ley de Municipalidades y la Ley SAFCO así como por otros instrumentos legales específicos.

<sup>55</sup> USAID, Modulo II “Gobierno Municipal Transparente”, USAID, La Paz 2005. Pág. 116.

Para que este control social sea efectivo debe existir entre el Gobierno Municipal y la población representada por su Comité de Vigilancia un sentido de corresponsabilidad con la gestión municipal, de lo contrario el control social podría convertirse en un obstáculo para el propio municipio, sea porque en muchos casos los Comités de Vigilancia se someten a los Alcaldes o a los concejales, o porque asumen actitudes opositoras a ultranza, en lugar de ejercer un control serio y responsable.

En principio se desarrollaron eventos de capacitación para transferir nuevos conocimientos y destrezas a los campesinos y a los miembros de los Comités de Vigilancia, para que realicen el control social, pero para poder desarrollar un “sentido de corresponsabilidad y pertenencia”<sup>56</sup> con el municipio son necesarias las siguientes premisas:

- Que los gobiernos municipales cumplan con la Ley de Participación Popular, respetando el derecho de las organizaciones sociales a intervenir en la planificación municipal y acceder a toda la información que requieran para ejercer control social<sup>57</sup>.
- Que las comunidades vean materializados los beneficios de la Participación Popular, que el Estado a través de la gestión municipal contribuya con obras y servicios a facilitar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sobre todo en el área rural.
- Que la población tenga acceso a información sobre lo que ocurre en sus municipios, que haya transparencia y comunicación la población, con el Gobierno Municipal, y con los demás actores locales.

Estos tres aspectos solo podrán ser posibles teniendo organizaciones fuertes con propuestas serias y capacidad de negociación, es decir un Comité de Vigilancia que aglutine las voces de toda la población, como representante social legalmente reconocido a diferencia del Concejo que vendría a ser el representante político de los intereses del municipio.

A nivel rural existe un control social comunal que no necesariamente se proyecta hacia el municipio es un contrapeso al poder que se delega a la autoridad social, conjuntamente con la responsabilidad por los asuntos comunes. Es a la vez un mecanismo de castigo social para la

---

<sup>56</sup> HOFMAN, Renata “Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas; una propuesta para la democratización de los municipios rurales”. Editorial Ayuda Obrera Suiza, La Paz 2000. Pág. 43.

<sup>57</sup> El peor enemigo del sentido de corresponsabilidad es una gestión municipal excluyente, poco transparente o corrupta, que reproduce la vieja experiencia del poder central y alimenta los prejuicios mutuos.



autoridad que abusa de este poder o no cumple con las responsabilidades que le fueron delegadas<sup>58</sup> y esta se basa en relaciones directas y cotidianas (cara a cara). Cuando no se cumple esta condición, se desconfía del dirigente. Es un principio que tiene sentido en las organizaciones locales, pero que deja de funcionar en las organizaciones supra-comunales.

El control social comunal tiene la gran ventaja de que todos los hombres y mujeres se sienten identificados como parte de la comunidad. Pero, tiene como desventaja una práctica de delegación de responsabilidades demasiado pasiva para el tipo de participación que requiere el desarrollo del municipio. Es necesario que existan mecanismos de transparencia, y espacios de comunicación para el diálogo y la concertación, no solo enfrentamientos conflictivos y reproches posteriores, los controles previos y la constante información que reciba la población sobre la gestión municipal, liberara al municipio de posteriores problemas sociales y mejorara la gobernabilidad en los mismos.

El control social es una forma de participación que aún no ha sido tan difundida ni apropiada en la misma dimensión que la planificación participativa municipal. Siendo una nueva forma de participación, debemos verla como un proceso propio de la democracia: es un *proceso formativo* tanto para los ciudadanos como para los servidores públicos, que tiene como finalidad contribuir con la transparencia de la administración pública; es un *proceso organizativo* y movilizador ya promueve la organización social para las actividades de control social y motiva una participación activa; es un *proceso político* porque contribuye a la recuperación de la confianza ciudadana en el gobierno municipal y busca el bien colectivo<sup>59</sup>.

Los requisitos para desarrollar un proceso de control social son:

- Participación e inclusión: que movilice a la gente a tomar acciones para el bien común e incorpore a todas y todos los actores y organizaciones sociales, funcionales, etc. del municipio.
- Tolerancia y flexibilidad: para comprender el proceso, aceptar diferentes criterios, cambiar y adaptarse a los ritmos de avance de la ejecución de las acciones del ejecutivo.
- Objetividad: para analizar e interpretar la información recibida, para evaluar los resultados y preparar la información.

---

<sup>58</sup> HOFMAN, Renata. Ob. Cit. Pág. 44.

<sup>59</sup> USAID, Ob. Cit. Pág.117.

- **Transparencia:** para difundir la información recolectada, dar a conocer las acciones desarrolladas en el proceso y rendir cuentas de las decisiones y actividades.

El objetivo del control social es conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto en la ejecución del POA, de las políticas municipales, proyectos y de los procesos participativos de toma de decisiones<sup>60</sup>.

La Participación Popular no tendría razón de ser de no existir el control social, una vez planificado el POA, concertado con la población a través de sus organizaciones, y representantes sociales, a medida que se inicien los proyectos concertados, la población mediante sus representantes tiene el derecho a ser informada respecto a la correcta ejecución de aquellos, por tanto el Comité de Vigilancia debe cumplir su función de vigilancia velando los intereses de la población.

El control social tiene como objetivo además generar una participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, mediante la utilización de herramientas que favorezcan la capacidad de proponer ideas de los ciudadanos y la exigencia de atención a sus demandas y necesidades, así como la transparencia y rendición de cuentas de sus autoridades municipales.

El control social permite valorar y fortalecer las distintas formas de organización, movilización y comunicación propias de las organizaciones.

Es importante la participación ciudadana en el municipio porque es a nivel municipal donde los ciudadanos tienen la posibilidad de estar más cerca de su gobierno, de ejercer de manera más activa su derecho de participar en la vida pública y, por medio de esta participación, prevenir el mal uso de los recursos públicos y dar pautas a las autoridades municipales para que utilicen de manera más eficaz, aportando así al desarrollo del municipio.

La importancia y el aporte que la participación ciudadana puede dar en la transparencia de la gestión municipal, y como factor fundamental de cambio y de progreso del municipio, en el entendido de que la población organizada puede controlar la calidad del servicio que realiza el gobierno municipal y verificar si corresponde al costo del mismo.

La participación social en el municipio es importante porque contribuye a que la sociedad civil recupere la confianza en las instituciones públicas estableciendo un dialogo constructivo entre la sociedad civil y los gobernantes.

---

<sup>60</sup> USAID, Ob. Cit. Pág. 118.

Una participación activa de la población en sus gobiernos locales es importante porque:

- La población puede influir en las decisiones sobre las políticas públicas.
- Puede mejorar las condiciones de vida de la población, vigilando la buena implementación de las políticas públicas y de los recursos.
- Permite vigilar que la gestión pública sea transparente, rinda cuentas y este al servicio del bien colectivo.
- Exige honestidad a los servidores públicos y a las personas particulares que se vinculan con la administración pública.
- Combate y denuncia la corrupción, tanto en la administración pública como en las organizaciones sociales.
- Ayuda a mejorar la prestación de los servicios públicos.

Cuando existe honestidad en los servidores públicos, la participación de la sociedad mejora los resultados que un gobierno eficiente busca, una evaluación positiva realizada por la ciudadanía al término de una gestión, con la aprobación del informe anual que presenta el ejecutivo al Concejo Municipal, mantiene en el cargo a la autoridad pues la confianza depositada por la población en su Alcalde, pesa más que la desconfianza política que el Concejo pueda alegar.

El elemento principal de la participación social es la relación de los ciudadanos con la administración pública en función de la adecuada administración de los bienes públicos y, el logro del bien común. En esta relación, se han ido creando diversas modalidades de participación, sean individuales o colectivas; algunas han sido reconocidas legalmente por el Estado, particularmente la ley de Participación Popular en el ámbito municipal.

En Bolivia las formas de participación social han evolucionado bajo el sistema democrático de gobierno, desde las formas más pasivas como la delegación de poder que realizan los ciudadanos mediante el voto para elegir periódicamente a los representantes que se harán cargo de la administración del Estado hasta las formas más directas en las que los ciudadanos intervienen, a través de la toma de decisiones, junto a las autoridades públicas, en la definición de las políticas públicas y a través del control social, en la vigilancia de su gestión. Considerando esto en la actualidad la participación social constituye la base de la consolidación del sistema democrático.

Las decisiones gubernamentales nacionales, ahora no pueden estar al margen del control de la sociedad, producto de diversas movilizaciones los sectores sociales han tomado por la fuerza los espacios que ahora el Estado reconoce y esta obligado a respetar, y son precisamente los sectores históricamente excluidos como los campesinos y pueblos originarios los nuevos actores del desarrollo nacional, y a nivel municipal no pueden menos que ser ellos mismos quienes planifiquen y materialicen sus propias propuestas en beneficio de cada comunidad, es tal vez el modo mas sensato de llevar adelante este proceso de transformación social, partiendo de las bases, ninguna autoridad local ni nacional puede negarles los derechos que ellos mismos se han ganado.

La participación social reconocida por la ley de Participación Popular, a través de organizaciones de base ya existentes, y otras por constituirse cuyo propósito es priorizar las demandas, controlar la eficiente gestión municipal en los sectores de salud y educación a tiempo de promover acciones relacionadas al desarrollo sostenible y la gestión medioambiental y realizar un control social sobre las acciones de la institución municipal, a través de los Comités de Vigilancia. En el área rural las OTBs frecuentemente coinciden con organizaciones ya existentes que tienen un componente geográfico social tradicional reconocida por el Estado.

Se han establecidos los mecanismos de participación social en el ámbito local introducidos en el ordenamiento jurídico. La base de la constitución de ciudadanía<sup>61</sup>, queda ampliada mediante el reconocimiento de nuevos derechos civiles, los que unidos al derecho de voto para la elección de gobiernos municipales contribuyen al fortalecimiento del sistema democrático<sup>62</sup>.

Es necesario señalar que en casi la totalidad de las jurisdicciones municipales, la difusión de la LPP constituye un proceso inconcluso que deja abierta muchas dudas e imprecisiones en la comprensión de esta reforma y por tanto, en las posibilidades de movilización de la población civil, la población no conoce con exactitud cuales son los mecanismos de control que pueden utilizar para evitar el manejo arbitrario de sus recursos, esto se agrava a nivel rural, en muchos casos consideran que un Alcalde debe responder ante todo a sus sector y no necesariamente a

---

<sup>61</sup> Ciudadanía entendida como la situación de plena pertenencia de las personas a una sociedad. Se la confiere a quienes son parte de la sociedad para que ejerzan sus derechos y obligaciones en el ámbito civil, político y social. La ciudadanía puede ser instrumental o simbólica, es instrumental cuando sirve para ejercer derechos y obligaciones; en su aspecto simbólico, sirve para que las personas sientan que representan algo importante para la sociedad.

<sup>62</sup> VARGAS, Gonzalo "Gobierno Participación y Sociedad". ILDIS CERES FACES-UMSS, La Paz 1997. Pág. 14.

toda la jurisdicción, más aún cuando este sector tiene mayoría en el Concejo los pobladores de otras comunidades no esperan mayores beneficios.

Las tareas que deben desempeñar el Comité de Vigilancia son confusas tanto para la sociedad como para los responsables de esta instancia de control social de los Gobiernos Municipales. La confusión más usual es la de confundir el rol fiscalizador con el control social, que es el que deben ejercer. El cumplimiento de ese rol se ve dificultado por la carencia de asesoramiento.

La participación de las OTBs en el proceso de planificación municipal mediante la inclusión de sus demandas priorizadas en el POA, es muy limitada y esta mediatizada a través de la consulta a los dirigentes. Se ha visto que esta consulta puede llegar a ser manipulada por algunas autoridades municipales que teniendo arreglos con dirigentes de las OTBs llegan a aprobar o desaprobar lo que el Alcalde o los Concejales propongan sin realizar la consulta a sus bases.

Se nota frecuentemente una actitud de desconfianza o conformismo de las comunidades rurales frente al poblado, principalmente porque la posibilidad de tener a su representante en el Gobierno Municipal es mínima, saben de antemano que lo único que les corresponde de su municipio son los recursos destinados a su comunidad, la visión que poseen es muy estrecha, y las autoridades que a su turno llegan a gobernar no ayudan a mejorar la situación, cada uno busca el beneficio propio, el sectarismo en niveles locales se reproduce de manera idéntica al regionalismo existente en niveles nacionales.

## **4.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA POBLACIÓN**

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Municipalidades, referente al Control Social y Participación Popular los habitantes del municipio de manera individual o colectivamente tienen los siguientes derechos:

1. Asociarse en Organizaciones Territoriales de Base, comunidades campesinas, comunidades indígenas, Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales. Estas últimas son más visibles en los municipios urbanos a diferencia de las primeras que específicamente solo se desarrollan en el área rural.
2. Recibir en condiciones de equidad y de acuerdo a pago de tasa, cuando corresponda, los beneficios de los servicios públicos municipales; el municipio tiene su razón de ser en cuanto preste los servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la población como ser agua, energía eléctrica, alcantarillado y aseo público.

3. Exigir el buen funcionamiento de los servicios municipales; no basta con la prestación de estos servicios, esta debe ser eficiente en cuanto pueda responder satisfactoriamente a la población.

4. Requerir al Alcalde Municipal la atención de una necesidad cuya satisfacción sea competencia del Gobierno Municipal; además de los servicios antes mencionados se ha delegado en los municipios la responsabilidad en materia de salud y educación, así como la de preservar el medio ambiente.

5. Representar ante el Concejo las acciones u omisiones perjudiciales al buen funcionamiento o al desarrollo del Municipio, en que incurrieran las autoridades y servidores públicos municipales, así como los concesionarios de servicios, obras y explotaciones; debemos hacer énfasis en la labor fiscalizadora que el Concejo debe cumplir y esta perfeccionada con la participación de la ciudadanía, por tanto es este el ente encargado de sancionar cualquier irregularidad en la administración municipal.

6. Ser recibidos y atendidos en audiencias públicas del Concejo Municipal y sus comisiones; esta atención debe ser igual para todos, no debe existir favoritismos con ningún sector de la población.

7. ser comunicados e informados de la actividad del Gobierno Municipal;

8. Organizarse en asociaciones de defensa del consumidor; y

9. todos los otros derechos establecidos por la Constitución Política del Estado, la presente Ley, la Ley de Participación Popular, las leyes y normas vigentes de la República.

La participación activa de la población en niveles locales no solo están reconocidos y regulados por las leyes específicas, la propia Constitución permite a cada uno de los ciudadanos participar en relación directa con el Estado y sus instituciones es así que entre los derechos fundamentales que propugna la Constitución Política del Estado<sup>63</sup> se encuentra el derecho de petición, como un

---

<sup>63</sup> CPE Artículo 7. Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

h) a formular peticiones individual o colectivamente;

Artículo 43. Una Ley establecerá el Estatuto del funcionario Público sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de la parcialidad o partido político alguno.

derecho político a favor de todos los habitantes del país para dirigirse a las autoridades públicas y reclamar u observar ante ellas algún derecho que les interese<sup>64</sup>, concordante con un principio fundamental reconocido constitucionalmente, que considera a los funcionarios y empleados públicos como servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de la parcialidad o partido político alguno.

Entre las obligaciones que la misma Ley regula respecto a los habitantes del municipio se encuentran las siguientes:

1. Cumplir las Ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones municipales;
2. Preservar el Ornato, los servicios públicos;
3. Preservar y proteger los ecosistemas y el medio ambiente;
4. Proteger a la fauna silvestre y a los animales domésticos;
5. Preservar el Patrimonio de la nación y el patrimonio cultural y religioso;
6. Abstenerse de intermediar, negociar o realizar cualquier negocio jurídico o acción que permita la circulación a cualquier título, el acumulo o el transporte de productos que alteren o puedan alterar la salud humana o animal o a las especies vegetales bajo aplicación de sanciones administrativas y penales;
7. Denunciar los actos que lesionen la propiedad pública o la Hacienda Municipal;
8. Presentar las pruebas que respalden sus denuncias y reclamaciones;
9. Contribuir con su esfuerzo personal en las obras que se ejecuten dentro del ámbito de las Organizaciones Territoriales de Base y su Distrito Municipal;
10. Participar en las actividades comunales que incentiven el desarrollo de su municipio;

---

<sup>64</sup> Artículo 147. Derecho de Petición. Toda persona natural o jurídica, individual o colectivamente, tiene el derecho de formular peticiones a las autoridades municipales, las que obligatoriamente deberán ser atendidas. Al efecto, los Gobiernos Municipales reglamentarán los procedimientos y precisarán plazos para dictar resoluciones.

11. Responder de los daños y perjuicios causados a la colectividad por el uso irresponsable e ilegal de su propiedad privada individual o colectiva o por otras causas establecidas por Ley; y
12. Toda otra obligación establecida en la constitución Política del Estado, la presente Ley, la Ley de Participación Popular, las leyes y normas vigentes en la República.

La población del municipio debe buscar siempre el buen funcionamiento del Municipio, como espacio de gobierno local los habitantes de cada municipio están obligados a preservar los edificios públicos, así como velar por la protección del medio ambiente, y ante todo denunciar cualquier acto que pueda lesionar la propiedad pública del municipio presentando las pruebas necesarias para respaldar tales denuncias, y considero que si bien la participación es un derecho es principalmente una obligación, no se puede llevar adelante este proceso de descentralización sin el apoyo de toda la población, el desinterés por parte de algunos habitantes puede frenar y resultar perjudicial para la eficiente administración municipal.

Las Organizaciones Territoriales de Base de acuerdo a la Ley N° 1551 de Participación Popular en su artículo 7, tienen derecho a: proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de su comunidad; promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible; proponer la ratificación o el cambio de las autoridades educativas y de salud de la jurisdicción municipal; acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular, ejerciendo control sobre la prestación de los servicios que brinda el municipio.

### **4.3. ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE**

La Organización Territorial de Base es la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal respectivo. Es la organización social integrada por los habitantes de ese territorio, sin distinción de edad, sexo, religión, ocupación o grado de escolaridad.

Las diferentes formaciones socioculturales que habitan el territorio nacional tienen formas particulares de organización que a lo largo del tiempo se adecuan a los cambios sociales, reaparecen con nuevas formas o desaparecen. En el área rural se encuentran las comunidades



campesinas organizadas en sindicatos agrarios, Sub-Centrales, Centrales, Federaciones Provinciales y Departamentales.

En las áreas urbanas, los vecinos se organizan para demandar atención en servicios e infraestructura urbana, práctica que se hace más visible en las ciudades grandes donde se forman barrios nuevos carentes de servicios básicos y con una población migrante de las áreas rurales, el caso más notorio es la de la ciudad de El Alto.

Estas organizaciones urbanas y rurales son reconocidas por la LPP como Organizaciones Territoriales de Base, y se clasifican como los pueblos indígenas, las comunidades indígenas, las comunidades campesinas y las juntas vecinales.

#### **4.3.1. Juntas Vecinales**

Es la Asociación de personas domiciliadas en un determinado barrio o unidad vecinal, en las ciudades y pueblos, con el propósito de conservar, demandar y obtener la prestación de los servicios públicos y desarrollar actividades productivas, económicas, sociales y culturales en el marco de sus espacio territorial.

Los barrios y unidades vecinales son definidos por el Gobierno Municipal en consulta con la población y un conjunto de estos conforma el Distrito Municipal, establecido por el Plan de Ordenamiento territorial.

Las Juntas Vecinales, al igual que las comunidades campesinas, comunidades indígenas originarias y pueblos indígenas, son los sujetos de la Participación Popular y además se las reconoce otorgándoles Personalidad Jurídica.

#### **4.3.2. Comunidad Campesina**

Es la unidad básica de organización social del ámbito rural. Esta constituida por agrupaciones campesinas que comparten un territorio común en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas y culturales, de acuerdo con sus usos y costumbres.

La comunidad campesina puede asumir diferentes formas de organización, como por ejemplo: sindicato agrario, ayllu u otras. Estas a su vez se agrupan en subcentrales, centrales y federaciones (asociaciones comunitarias).

Las comunidades campesinas forman parte de los respectivos municipios y como sujetos de la participación popular son reconocidas con Personalidad Jurídica, de acuerdo a la Ley de Participación Popular y la Constitución Política del Estado. (Glosario de Términos Municipales, H. Senado Nacional, 2000).

### **4.3.3. Pueblos Indígenas**

Según la Ley de Participación Popular, pueblo indígena es una colectividad humana formada por poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista a la colonización. Poseen historia, organización. Idioma, dialecto y otras características culturales con las que se identifican sus miembros, reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad sociocultural. Mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Las expresiones de los diferentes pueblos indígenas son: los Ayllus, Tentas, Capitanías, Cabildos indígenas, Comunidades originarias y otras formas de organización similares existentes en el país.

La falta de reconocimiento a estas organizaciones por parte del Estado, daba lugar a un reraconamiento con las autoridades del nivel central y local que tenía rasgos prebendales y clientelares y que se veía agudizada por el débil contacto interno entre sus niveles Municipal, Provincial, Departamental y Nacional.

## **4.4. COMITÉ DE VIGILANCIA**

El Comité de Vigilancia conforme señala el artículo 150 de la Ley de Municipalidades es la instancia representativa de la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal. Es responsable de facilitar la participación, la supervisión y el control<sup>65</sup> de los ciudadanos y

---

<sup>65</sup> LEY Nº 2235 DEL DIALOGO NACIONAL 2000

Artículo 27. Comités de Vigilancia. I. El control social en el nivel municipal y en las mancomunidades municipales, se ejercerá por medio de los Comités de vigilancia reconocidos por la Ley Nº 1551, de Participación Popular.

II. Los Comités de vigilancia tendrán, además de las ya reconocidas por disposiciones legales vigentes, la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la cuenta especial Dialogo 2000.

III. Dentro del Plan de Desarrollo Mancomunitario, los Presidentes de cada Comité de Vigilancia de la Mancomunidad Municipal, conformarán la instancia de Control Social.

ciudadanas en la gestión municipal. Articula las demandas de la población mediante la planificación participativa, ejerce y promueve el control social sobre la administración municipal, coordinando acciones con sus mandantes que son las organizaciones de base.

Hay un Comité de Vigilancia en cada Municipio, integrado por representantes de las organizaciones territoriales de base de cada cantón o distrito.

El Comité de Vigilancia es un actor social central responsable de articular al Gobierno Municipal con las OTBs. Representa las demandas ciudadanas y, durante el proceso de control social, tiene a disposición los informes de las OTBs y de otras organizaciones, para controlar la ejecución del POA y la prestación de los servicios públicos. Requiere de la información que le proporciona el gobierno municipal<sup>66</sup>.

La formación de Comités de Vigilancia que la Ley de Participación Popular prevé, permite una participación política de las OTB en cuestiones del municipio, más allá de ser un recurso humano para la realización de trabajos. “Política” implica aquí atención al conjunto (del municipio), representación legítima de las OTB y canales de reracionamiento al resto de la estructura política del estado boliviano. Hay un tipo de crítica a las formas de participación impulsadas en países en desarrollo, como simplemente una forma más del Estado dirigido por los privilegiados de siempre de transferir responsabilidades a los subordinados en programas de autoayuda. Por ello, esta tarea observativa del Comité de Vigilancia, en el caso boliviano debe subrayarse.

El riesgo principal del Comité de Vigilancia, de las OTB, sobre todo en los municipios mixtos urbano-rurales, es que este grupo tan reducido sea manipulado por parte de instituciones contrarias al campesinado. En efecto, la elección de los varios miembros del Comité, no depende exclusivamente de los comunarios, sino también de otros sectores, como los “vecinos” de los

---

<sup>66</sup> Decreto Supremo Nº 23858 Reglamento de las OTB sujetos de la Participación Popular.

Artículo 18. Ejercicio de derechos.

I. Para el cumplimiento de las atribuciones establecidas en los artículos 7 y 10 de la Ley 1551 de Participación Popular, los Comités de vigilancia solicitarán, al Gobierno Municipal correspondiente, testimonios o copias de las respectivas resoluciones y ordenanzas emitidas; el mismo deberá absolver lo peticionado en un plazo no mayor a 10 días.

II. Recibida la documentación el Comité de vigilancia podrá pedir aclaraciones e interpretaciones y sugerir complementaciones y enmiendas, pronunciándose al respecto, y debiendo obtener respuesta fundamentada del Gobierno Municipal respectivo.

pueblos. Además del peso específico de cada sector, contarán las capacidades y experiencias de los elegidos en la configuración del poder local en cada situación concreta.

Para superar estos riesgos, el Reglamento de las OTB, DS 23858, del 9 de septiembre de 1994, especifica con claridad la relación de los Comités de Vigilancia con sus correspondientes organizaciones de base (título III, Art. 14-20) y establece que cada miembro será escogido según los usos, costumbres y disposiciones estatutarias de cada organización, y dado el caso, su representación podrá revocarse en cualquier momento bajo la misma modalidad con que se llevo a cabo su elección o designación.

Se requiere garantizar así que esta nueva instancia tampoco sea una nueva pollera que llegue a anular a la chola. Si según este reglamento los miembros de estos comités son solo nombrados y revocados, según sus usos y costumbres y disposiciones estatutarias ¿qué sentido tiene otorgarles también su personería?<sup>67</sup>.

Tanto los vecinos, es decir los pobladores mestizos de las antiguas marcas, como los campesinos organizados tienen así la oportunidad de subir al carril de este Comité y desde allí podrán tener una significativa influencia en la definición y ejecución de los temas y proyectos que involucren al conjunto local.

Es fundamental, por tanto, que las organizaciones campesinas piensen bien a quienes se escoge para esta función. Un criterio sugerente, es que podría darse esta función a algunos ex dirigentes de reconocida trayectoria. Esta solución parece adecuarse más a los municipios rurales, aunque no se descarta que pudiera haber problemas entre los comunarios y los vecinos aymaras, aunque entonces existen mayores posibilidades de encontrar un acercamiento al dialogo y a las negociaciones, por la proximidad cultural y hasta el parentesco. Pero en municipios mixtos, donde hay otros actores sociales y mayores pugnas de intereses, habrá que asegurar que los representantes campesinos e indígenas dentro del Comité tengan, además, una fuerte capacidad de mediación y de negociación. De lo contrario, la Participación Popular podría quedar reducida a una mera “vigilancia popular”.

Cabe señalar que en nuestro espacio geográfico de investigación en el Municipio de Sica Sica, la participación de los llamados vecinos es escasa, no forman parte del Comité de Vigilancia, por no contar con el apoyo suficiente de los comunarios, sin embargo encuentran un espacio de

---

<sup>67</sup> TICONA-ROJAS-ALBO “Votos y Wiphalas. Campesinos y Pueblos Originarios”. Fundación Milenio y CIPCA, La Paz 1995. Pág. 163-164.

participación a través del Comité Cívico organizado en la población donde se encuentra la sede del Gobierno Municipal y que no teniendo relación con las demás comunidades, intervienen y en muchos casos determinan las decisiones a tomar por las comunidades que conforman esta localidad.

El Comité de Vigilancia esta siendo sobrepasada por este tipo de organizaciones locales representantes de un poblado específico, también se ha visto recientemente la formación de Juntas vecinales lo cual solo muestra la falta de coordinación y concertación entre las comunidades, que prefieren tener su propia organización y plantear directamente sus demandas olvidándose de la representación social general, el Comité de Vigilancia se va debilitando, y con ella el control social se hace ineficaz.

Una vez más, el tipo de interacción entre municipalidad y las organizaciones sociales, a que hacemos referencia, será el que defina los resultados, sea para revertir tendencias de exclusión, o en algún caso para ratificarlas.

#### **4.5. COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DEL COMITÉ DE VIGILANCIA**

De acuerdo a la Ley de Participación Popular los Comités de Vigilancia están constituidos por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción elegido por la OTB respectiva y tienen el objeto de articular a las OTB con cada uno de los Gobiernos Municipales.

Las atribuciones de los Comités de Vigilancia son:

- Vigilar el destino de los recursos municipales de Participación Popular para que sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa. Los Comités pueden, en extremo, y así lo demuestran, lograr la suspensión de los recursos de la Participación Popular si el Gobierno Municipal transgredió sus propias ordenanzas y resoluciones en materia de ejecución presupuestaria social.
- Controlar que no destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del quince por ciento (15%) de los recursos de la Participación Popular.
- Pronunciarse sobre el Presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal.

- Denunciar ante el Poder Ejecutivo, la administración irregular o ilegal de los mencionados recursos.
- Compatibilizar, juntamente con el Gobierno Municipal, los programas, proyectos e inversiones que deben ser incorporadas al Programa Operativo Anual (POA).

Los Comités de vigilancia ejercen sus funciones de acuerdo con lo establecido por la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades y sus decretos reglamentarios.

## **CAPÍTULO V**

### **FUNDAMENTOS JURÍDICO DOCTRINALES**

### **PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN**

# **MECANISMO DEMOCRÁTICO DE CENSURA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES**

## **CAPÍTULO V**

### **FUNDAMENTOS JURÍDICO DOCTRINALES PARA IMPLEMENTACIÓN DE UN MECANISMO DEMOCRÁTICO DE CENSURA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES**

#### **5.1. CONSIDERACIONES GENERALES**

El mecanismo actual del voto constructivo de censura se ha convertido en un factor de ingobernabilidad municipal, este instrumento político es utilizado generalmente para usufructuar el poder, las leyes no prevén situaciones de incompatibilidad de Alcaldes y Presidentes de Concejo. La gestión gubernamental, dado el desprestigio e ilegitimidad a causa

de corrupción<sup>68</sup>, autoritarismo, patrimonialismo y prebendalismo, ha provocado que se emprendan profundas reformas institucionales y normativas para enfrentar estos problemas.

Se ha atacado a la manifestación de problemas profundos y no así a las raíces históricas que están en la conciencia y subjetividad de las personas y lo que se ha formado en su ser. No solo tiene que ver con la instancia estatal sino social en general, hombres y mujeres recrean cotidianamente lo que aborrecen y critican.

La debilidad institucional<sup>69</sup> es una causa potencial para la producción de actos de corrupción. Esta debilidad institucional se traduce en:

- Falta de conocimiento administrativo, técnico y legal de los miembros del Concejo Municipal y funcionarios públicos, que facilita que sean inducidos a cometer actos ilegales por otros funcionarios municipales, autoridades o personas particulares.
- Carencia de sistemas de administración, tales como: presupuesto, contabilidad, personal o compras, facilita el uso discrecional de los recursos públicos municipales y la ejecución de actos de corrupción.
- Inexistencia de registros en general, ocasiona que se desconozcan la naturaleza y realidad de los hechos y la imposibilidad de realizar el control correspondiente. Es una de las situaciones que permite no solo la corrupción sino también la impunidad.
- Inexistencia de normas y procedimientos, de políticas y de criterios generales previamente establecidos, ocasiona condiciones para el desarrollo de actos de corrupción.
- Centralización de manejo de información y sistemas y procesos. Cuando un proceso técnico o administrativo depende exclusivamente de una persona y no se tienen los controles adecuados y suficientes, se da un riesgo para hechos de corrupción de quien tiene el monopolio del manejo de dicha situación.

---

<sup>68</sup> Corrupción; comportamiento intencional (acción, omisión o instigación) de personas que trabajan en la municipalidad y/o de personas privadas (individuales o jurídicas) que tienen como objetivo obtener beneficio personal para sí o para terceros, al margen de la ley, de las normas y del marco ético aceptado en perjuicio del bien común.

<sup>69</sup> USAID, Ob. Cit. Pág. 21.



- Inexistencia de sistemas de control interno en procedimientos técnicos o administrativos, genera un débil control y situaciones para el desarrollo de actos de corrupción.
- Ausencia de auditorías internas o externas, lo que no permite identificar debilidades institucionales y por ende es probable la existencia de riesgos de actos de corrupción.

Los actos de corrupción de naturaleza institucional se incentivan por las siguientes causas:

1. Contacto directo entre funcionarios municipales y usuarios para trámites técnico o administrativos.
2. Ausencia de información adecuada respecto de los requisitos, costos, plazos y pasos de los trámites municipales.
3. Falta de rendición de cuentas a la población sobre los hechos del gobierno municipal.
4. Ausencia de carrera administrativa.
5. Ausencia de reglamentación o vacíos legales. Normativa poco clara que permiten interpretaciones y discrecionalidad no controlada del funcionario.

Tomando en cuenta que el Gobierno esta conformado por dos órganos, tanto el Alcalde como ejecutivo municipal, y los Concejales como ente deliberador y fiscalizador están propensos a cometer actos de corrupción.

Un concejal comete acto de corrupción cuando de manera intencional hace o deja de (hacer) cumplir una competencia legal o instiga a sus colegas para que actúen de una manera ilegal, para obtener un beneficio personal para sí o para terceros ligados a este y que va en detrimento de la población del municipio<sup>70</sup>.

Si los concejales no rinden cuentas de los viáticos, no presentan informes o respaldo de los gastos realizados, perciben su sueldo sin descuento, sin haber asistido a las sesiones del Concejo o a audiencias públicas o no haber trabajado en las comisiones, o no dedican de manera exclusiva su labor al Gobierno Municipal, aprueban contratos de obras o servicios con sobreprecios o sin exigir las garantías correspondientes por anticipos o buena ejecución de obra, de acuerdo a la norma vigente, se apropian de bienes municipales o les dan un uso particular,

---

<sup>70</sup> USAID, Ob. Cit. Pág. 65.

por ejemplo, computadoras, vehículos, oficinas, muebles que se usan en domicilios particulares, sedes de partidos o para campañas electorales, no controlan la ejecución presupuestaria de la municipalidad y permiten que existan sobregiros sin autorización del Concejo, existe corrupción.

Pero si el Concejo cumple correctamente con su función de fiscalización, y son ellos mismos quienes se rigen por normas éticas se evitaría en gran medida estos actos, el contrapeso que el Concejo debe mantener referente al ejecutivo municipal no puede ser manipulado al arbitrio de unos cuantos concejales oportunistas.

Considero que así como el Alcalde posee responsabilidad política ante el Concejo por actos de corrupción, es justo que sea destituido del cargo, pero de confirmarse estos indicios de corrupción y si estos llegaran a conformar responsabilidad ejecutiva, civil o penal, no es suficiente con destituirlo del cargo mucho menos dejarlo impunemente regresar a ocupar su cargo en el Concejo, esto con el tiempo viene ha convertirse en un circulo vicioso en la que el todo Alcalde con conocimiento y premeditación realiza actos contrarios al buen desempeño ejecutivo, se beneficia del cargo sabiendo de antemano que no será procesado, por la negligencia y apatía del Concejo.

Esto además es motivado por los propios concejales que prefieren un Alcalde corrupto para poder removerlo y tener la posibilidad de ocupar ellos mismos el cargo bacante, la ley les permite hacerlo, y no solo se plantean censuras contra los malos alcaldes, se ha visto que en algunos municipios los concejales han intentado destituir a alcaldes con fundamentos poco creíbles que generaron enfrentamientos entre pobladores que apoyaban al alcalde y otros que buscaban su cambio para beneficio de su candidato concejal, que significaba además un cargo en la administración municipal, esto naturalmente ocasiono perjuicios para el Municipio por que se detuvieron las obras, incluso pudieron llegar a perder su POA, por no entregando en el plazo legal.

## **5.2. CRISIS DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL**

A pesar de la existencia de mecanismos jurídicos que reconocen y regulan la participación de la población en sus gobiernos locales, todavía la ciudadanía no esta preparada para ejercer esta atribución, así como tampoco sus instituciones representativas cumplen correctamente con la responsabilidad de control.

Nuestra democracia fue en principio representativa, actualmente se ha convertido en participativa, y este es un proceso que no tiene retroceso, se espera que la población responda

a estos nuevos mecanismos de participación, sin embargo continua mediatizada a través de organizaciones y dirigentes de las mismas, que no son los más idóneos, pero que de algún modo es un gran avance democrático.

La democracia cuyos componentes la elección y la representación, son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza; pero al mismo tiempo son el talón de Aquiles: las elecciones no son necesariamente libres y por ello la representación no es necesariamente genuina. ¿Cómo remediarlo?, ¿cómo cuidarse de tales eventualidades?. La respuesta no es que la soberanía popular proviene de si misma<sup>71</sup>... el poder es del pueblo en cuanto es el pueblo el que propiamente lo ejerce, y en consecuencia lo es mientras no sea ejercido por otros o en otro *locus imperii*.

Sin embargo las democracias modernas existen, porque se ha entendido que el problema de dotarlas de existencia comienza, exactamente donde el planteamiento etimológico se agota. Hay democracias cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado esta al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.

En las palabras de Sartori “la democracia se funda sobre la concurrencia de partidos, así como la economía de mercado sobre la concurrencia de productores”. Haciendo una comparación con la economía, en al que la economía esta sujeta a control legal pues el fraude en el comercio es castigado, mientras el fraude político queda legalmente impune, aunque ahora la economía cada vez mas liberal, se rige por las leyes de la oferta y la demanda.

El comerciante que vende perlas falsas por verdaderas va a prisión; el político que vende humo, con frecuencia lo logra y no va a prisión. Entonces la diferencia, es que en la política la concurrencia desleal mentirosa y precisamente “demagógica” es impune y a menudo resulta redituable (al demagogo). Legalmente no lo podemos impedir, estamos imposibilitados. El único correctivo es el de hacerlo público, que no se dejen engañar, cuando menos en masa y todo el tiempo.

En todo caso la democracia es también una consigna del liberalismo, y así como la economía tiene reglas del juego favorables para algunos, y desfavorables para la mayoría, no es de

---

<sup>71</sup> SARTORI, Giovanni “¿Qué es la Democracia?”. Editorial Taurus, México 2004. Pág. 45.

extrañar las medidas electorales bajo un sistema proporcional, que logra mantener aún en el poder a las viejas clases políticas.

### 5.2.1. El pongueaje político y dignidad

El termino pongo en el lenguaje cotidiano se refiere a la persona que hace oficio de criado, trabaja en una finca y esta obligado a servir al propietario a cambio de que este le permita sembrar una fracción de su tierra. El denominado “pongueaje político” surgió sobre todo a partir de la práctica del MNR con el campesinado, al que había apoyado en su lucha contra el otro pongueaje Físico-económico en las haciendas. Esta forma de aproximación al poder se dio sobre todo en las relaciones entre los campesinos-indios y los criollos-mestizos, principalmente después de la revolución de 1952 y la consecuente titularidad del MNR en el poder político.

Pese al rechazo oficial que desde entonces tuvo el termino “indio”, el pongueaje político sigue inscrito en las relaciones coloniales de indios y no indios. Es una ideología patriarcal y tradicional, que da como resultado una forma de clientelismo, ya sea a nivel estatal o institucionalizado en la sociedad civil, a través del compadrazgo, etc. Desarrolla y reproduce el habito del servilismo del indio, un cierto “agachar la cabeza” y pedir “el favor”.

El problema del pongueaje político, pretendió ser extirpado de las filas campesinas con la ascensión del Katarismo/indianismo en la cúpula de la CSUTCB. Esta práctica, en la época katarista, estuvo casi desterrada, sobre todo en sus relaciones con otros niveles superiores. Las relaciones que tuvo este movimiento con organizaciones políticas tuvo otro carácter, de igual a igual, abiertamente y sin sumisión.

El término mismo de pongueaje político empezó a reservarse para lanzar duras críticas, si es que no insultos. Fue cabalmente entonces también que, a la clásica trilogía inca *ama suwa, mama llulla, ama qhilla*, los dirigentes kataristas añadieron un cuarto precepto: *ama llunk'u*: no seas servil ni adulón<sup>72</sup>.

Sin embargo no es fácil romper hábitos tan arraigados. Sectores menos hegemónicos dentro del Katarismo se quejaron a veces de que sus dirigentes caían en lo mismo en su trato con sus bases.

---

<sup>72</sup> Víctor Hugo Cárdenas retoma la cuatrilogía, como su lema de conducta, en su discurso de asunción de la Vicepresidencia, el 2 de agosto de 1993. Pero algunos de sus oponentes políticos aymaras inmediatamente le pusieron más bien a él el apodo de *llunk'u* por su alianza con el MNR. TICONA-ROJAS-ALBO “Votos y Wiphalas. Campesinos y Pueblos Originarios”. Fundación Milenio y CIPCA, La Paz 1995. Pág. 193.

En el pasado las alianzas entre los campesinos y los partidos de izquierda<sup>73</sup> y de derecha han fracasado, así como el pacto militar campesino<sup>74</sup>, intentado en épocas de dictadura. Entonces bajo el rotulo de dignidad se está reclamando ciudadanía efectiva, no aquella de “baja intensidad” prevalente en grandes áreas de la población boliviana. Otra vez, son ideas complejas en su articulación que hacen referencia a igualdad de derechos, respeto a diferencias culturales y a una operacionalización del concepto de equidad en “términos de discriminación positiva”.

La existencia de nuevos frentes políticos provenientes de estos sectores campesinos ha elevado la autoestima en los mismos, logra copar los espacios de gobernabilidad a nivel local, trascendido al nivel macro de gobierno nacional, pero este pongueaje así permanece en la actitud de algunos dirigentes que no han perdido la mentalidad colonial con actitudes serviciales hacia sus autoridades frenan el proceso de liberación cultural y sometimiento, la recuperación de su identidad aún no es asumida por todos los indígenas, que siguen desconfiando de sus propias capacidades.

### 5.2.2. Llunkus, Contreras y Pragmáticos

El otro extremo del pongueaje político se manifiesta ahora en actitudes opositoras a ultranza. Si antes se tenían actitudes adulas y serviles –de llunk’u- después fueron prevaleciendo las actitudes de contreras<sup>75</sup>, oponiéndose por principio a todo lo que viniera de los otros, los q’aras; mucho más, de los políticos de derecha o de izquierda.

El **contrerismo** contra los de arriba puede expresarse en la frase: “Cuando éramos llunkus esperamos mucho y no hemos conseguido casi nada; por eso ahora somos contreras”. Es decir,

---

<sup>73</sup> El MIR y la UDP fracasaron también con los kataristas por mirarlos demasiado de arriba hacia abajo, sin llegar realmente a deliberar con ellos. Por ejemplo, en los primeros contactos con el entonces candidato Udepista Hernán Siles Suazo, estos dirigentes frenaron su forma demasiado autoritaria de aproximación con la frase: “Doctor, ya no somos los campesinos del 52”. Muy particularmente en la provincia Aroma, cuna del Katarismo, las relaciones entre kataristas y Miristas estuvieron llenas de fricciones por esta relación desigual y el MRTK acabó saliéndose de la alianza.

<sup>74</sup> El pacto militar campesino inscrito en el esquema del pongueaje político, funcionó mejor al principio, por la actitud personal de Barrientos, más respetuosa dentro de su abierto autoritarismo; se deterioró cuando empezó a exigir el impuesto único y se descompuso totalmente cuando otros militares, poco sensibles a las relaciones humanas, volvieron a tratar a los campesinos como reclutas.

<sup>75</sup> Es una actitud muy comprensible de rebeldía. En épocas de dictadura casi cabría decir que era la única legítima. Posteriormente, ha seguido muy viva la idea del Estado “anti-campesino” y, por tanto, la sospecha frente a todo lo que venga allí. Por otra parte las experiencias que acabamos de mencionar, en las alianzas con diversos partidos políticos, tampoco favorecían una actitud más dialogante.

no se acaba de creer que ahora estos señores demócratas sean muy distintos de lo que fueron antes.

Ultimadamente esta actitud viene además alimentada por la mayor identificación de las cúpulas campesinas con partidos de la oposición. A la experiencia histórica acumulada se suma entonces la oportunidad política.

Una tercera vía que podríamos llamar el **pragmatismo**<sup>76</sup> sin compromiso. Pese al colonialismo y las formas de imposición al campesinado, por un lado, o a los esfuerzos para liberarse de todo pongueaje político, por el otro, el sector campesino e indígena muchas veces ha actuado de manera pragmática: sortear los escollos, disimular sus propias actitudes y ver que ventaja puede sacar de cada uno, para sus propios fines.

Esta forma de accionar se la puede ver con nitidez, por ejemplo, en momentos pre-electorales. Allí se comienza a manejar un dicho en aymará: *churam sataxa qatuqt'askañaya. Kunaraki ukaxa* (Si alguien quiere regalarte, hay que recibir. Eso no es comprometerse).

Es posible que algunos campesinos tiene enraizada la actitud de servidumbre, a la que los partidos políticos tradicionales los acostumbraron, sin embargo la gran mayoría de los campesinos ahora no quieren seguir sirviendo de “escalera política” para los de siempre su voto ya no se compra con una libra de azúcar o arroz, ahora ellos buscan mayores beneficios, quieren ser participes de su propio gobierno y apuestan a ganar con el partido que se perfila como vencedor.

En las recientes elecciones generales, en los pueblos la campaña no tuvo grandes disputas, la mayoría de la gente de áreas rurales estaba segura de votar por el que hoy esta en el gobierno, pero no faltaron algunos calculadores que pusieron la casa de campaña de partidos tradicionales, con el afán de obtener los recursos de la campaña que obtendrían de los mismos.

En unos casos estas prácticas pueden responder a un mecanismo de defensa frente a quienes consideran demasiado distantes. Pero en otros casos, puede que no sea más que un simple utilitarismo, Fukuyama también podría hablar del “fin de las ideologías” en algunas prácticas<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Doctrina surgida en EE UU a finales del siglo XIX bajo la influencia de Pierce y que tuvo en W. James a su máximo exponente. Para ellos la validez de la verdad proviene de sus consecuencias prácticas; es decir, de su utilidad como instrumento de la acción humana.

<sup>77</sup>TICONA-ROJAS-ALBO. Ob. Cit. Pág. 196.

A menos que se trate de astutas formas de sobrevivencia para un objetivo claramente definido, ninguna de estas prácticas conduce a la larga al reforzamiento de una convivencia democrática. De Llunk'u a pragmático no hay a veces mucha diferencia y el oponerse por oponerse a la larga resulta esterilizante. Las tres actitudes cobran cuerpo sobre todo cuando desaparece un claro objetivo común y aglutinante.

### **5.3. LEGITIMACIÓN DE LA AUTORIDAD LOCAL**

La legitimidad como cualidad del poder, es algo que el poder debe tener para ser calificado de bueno y justo. Un gobierno puede ser legal, posesionado de acuerdo a las reglas de juego, pero no ser legítimo.

La legalidad precedida de razones tales en su ejercicio que hagan de la obediencia de los destinatarios del poder no una pura y simple observancia externa sino una espontánea aceptación interna.

Cuando se producen constantes cambios de la autoridad local, se pierde el concepto legitimidad, terminan cansando a la población, y solo se espera que exista una autoridad sea cual sea, y así ocurre al próximo año, se malogra la gestión municipal, y la población cada vez más sectorialista acostumbrada a estas prácticas políticas basadas en la movilización y enfrentamiento que nadie sabe como acabara, el sector que pierde un Alcalde se encuentra disconforme y presto a derrocar a la nueva autoridad.

Cuanta legitimidad puede tener una autoridad elegida mediante alianzas políticas, como ocurre en las elecciones indirectas que realiza el Concejo, que si bien tiene limitada esta potestad al inicio de una nueva gestión municipal, producto de recientes elecciones, a solo dos candidatos que obtuvieran la mayor cantidad de votos; sin duda no sería mayor a la obtenida mediante la elección directa así sea por simple mayoría.

Esta legitimidad es mínima en la autoridad que fuera posesionado después de un proceso de censura, que en la mayoría de los casos desconoce resultados electorales y casi siempre lleva consigo enfrentamientos e inestabilidad entre los mismos pobladores de la sección municipal.

### **5.4. GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD POLÍTICA**

Para que exista gobernabilidad es necesario mantener relaciones de reciprocidad entre el representante y los representados que tiene a su vez derecho a participar fiscalizando los actos

de la autoridad electa, por ello es necesario que exista transparencia en la gestión administrativa del poder Público.

Una gestión municipal transparente es aquella en la que existe libre acceso a la información generada en la municipalidad, es la que difunde permanentemente información de interés público y hace rendición de cuentas pública. La comunicación es su principal herramienta de relación con la ciudadanía, a través de la cual logra crear un ambiente de confianza y seguridad, la franqueza entre el gobierno y la sociedad de tal forma que las responsabilidades, procedimientos y reglas se establecen, realizan e informan con claridad y son abiertos a la participación y vigilancia de la sociedad.

A decir de Mercedes Feitas “Una gestión municipal es transparente cuando los procedimientos, las responsabilidades y las reglas con las que operan son claras, compartidas y cumplidas por sus miembros y cuando además, se establecen, realizan e informan con la participación y escrutinio ciudadano”<sup>78</sup>.

La transparencia en la gestión municipal exige un cambio de actitud en autoridades y funcionarios, un comportamiento orientado en valores éticos y la voluntad de apertura tanto de las autoridades del Gobierno Municipal como de la ciudadanía. Una muestra de transparencia es lo ocurrido en el Municipio paceño que en el pasado fue objeto de hechos de corrupción e inestabilidad, ahora tanto el Concejo como el Alcalde se rigen por un Código de Ética que sostiene valores y principios éticos y deberes de los funcionarios municipales, tanto a los que fueron electos y de niveles jerárquicos, administrativos y operativos, en cuyo marco legal se rige el Concejo para desarrollar su función de fiscalización y en su caso de sanción dispuesta por las leyes nacionales.

Los principios y valores son las pautas que orientan la conducta de los servidores públicos en la gestión municipal. Los principios son universales y permanecen en el tiempo, los valores pueden cambiar en torno a la cultura y al tiempo.

Actuar en el marco de la ley es el principio básico de la gestión municipal, la honestidad de sus operadores es otro principio clave para lograr resultados en el marco de la transparencia así como la responsabilidad y la apertura para exponer que y cómo se esta haciendo.

---

<sup>78</sup> USAID. Ob. Cit. Pág. 2.



Después de varios problemas que surgieron en el municipio de Caracollo, por la malversación de fondos, los promotores impulsaron la firma de convenios y compromisos con las actuales autoridades municipales para inscribir todos los años en el POA la auditoria de la gestión. “De esta manera sabemos cómo, dónde y en qué se gastaron los recursos municipales”<sup>79</sup>.

Vale la pena recordar que una causal de responsabilidad ejecutiva, establecida como resultado de la evaluación de la gestión, es la falta de transparencia de la gestión pública. La sanción a esta falta es la suspensión o destitución del alcalde o alcaldesa, sugerida por dictamen del Contralor General de la República<sup>80</sup>.

Acciones de un gobierno no transparente, como no remitir los estados financieros a la contraloría General de la República, o la no presentación del POA y presupuesto, suponen el riesgo de congelamiento de los recursos municipales, y por ende la paralización de la gestión municipal.

## **5.5. REVOCATORIA DEL MANDATO**

### **5.5.1. Censura de la población a la autoridad local**

Un gobierno municipal que no es transparente, que no genera ni entrega información públicamente, desconociendo su calidad de mandatario, de receptor temporal del mandato político de la sociedad. Con esa actitud pone en riesgo su relación con el mandante y su legitimidad como gobernante. Un gobierno no legítimo genera inicialmente dudas, luego desconfianza y por último rechazo.

Un gobierno no legítimo es objeto de censura por la sociedad, y de permanente cuestionamiento. Generalmente, la imagen y confianza perdida, no es posible de recuperar, y más temprano que tarde, la sociedad castiga esta acción quitándole su confianza o no la renueva en el siguiente proceso electoral.

No se debe olvidar que la autoridad solo es temporal y que la institucionalidad municipal esta al servicio y tiene su razón de ser en tanto responda satisfactoriamente a las necesidades de la

---

<sup>79</sup> Programa de Apoyo a la Democracia Municipal, “Ayer aprendimos, hoy enseñamos... promotores de la Participación Popular”, PADEM, La Paz 2005. Pág. 21.

<sup>80</sup> D.S. 23318-A, Artículo 35.

población, por lo tanto sería más efectivo y más democrático que sea el pueblo en su conjunto el que determine la censura de sus autoridades, mediante mecanismos jurídicos adecuados.

## **5.5.2. Referéndum revocatorio**

En varios países de Latinoamérica la revocatoria de mandato mediante voto popular es un mecanismo democrático reconocido en las Constituciones, pero con diferencias en cuanto a que autoridades debe someterse a esa consulta y las exigencias o límites en su aplicación o las causales para una revocatoria.

El 15 de agosto de 2004, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, fue sometido a este mecanismo de Consulta Popular para legitimar o revocar su mandato. En todas las redacciones sobre la aplicación de la Revocatoria de mandato se ponen límites y alcances, en algunos son cuantitativos porcentajes de votación y en otros cualitativos causales en los que procede la revocatoria.

En Colombia se desarrolla una especie de revocatoria particular denominado “voto programático” reconocida constitucionalmente y reglamentada en la Ley 131 de 1994 entendida como un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

La ciudad autónoma de Buenos Aires en Argentina regula también la revocatoria de mandato de funcionarios electos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las comunas, y procede a petición de uno o más electores quienes deben aproximarse ante el Tribunal superior de Justicia para identificar al funcionario, el cargo que ocupa, señalar las causas por las que solicita la revocatoria, así como los datos del o los peticionantes, y entregar posteriormente un total de 20% de firmas ciudadanas inscritas en el padrón de la ciudad, obtenidas para iniciar la petición de revocatoria. Es el Tribunal Superior de Justicia quien ha de convocar al referéndum revocatorio, en caso de obtener el apoyo de más del cincuenta por ciento (50%) el funcionario quedara separado de su cargo.

En el caso nuestro el gobierno ha propuesto en anteriores oportunidades, considerando ambas condicionantes, los mínimos de votación y propone tres causales para la viabilidad del referéndum: casos de Corrupción, violación de los derechos humanos e incumplimiento de ofertas electorales.

## **CONCLUSIONES**

La Reforma Constitucional de 1995 , introduce cambios en el Régimen Municipal principalmente en la elección de las autoridades ediles, estableciendo la igualdad jerárquica de todos los Gobiernos Municipales, eliminando la supremacía que poseían las Alcaldías de las Capitales de Departamento frente a las de Provincia y sus secciones, ampliando la gestión municipal de dos a cuatro años, posteriormente a cinco, determinando claramente las potestades de los Concejales como las del Alcalde, e introduce un mecanismo particular de remoción de la autoridad ejecutiva mediante un mecanismo que responde a un sistema parlamentario, con responsabilidad política.

La Ley de Participación Popular y la distribución de recursos provenientes del Tesoro General de la Nación, en niveles municipales, solo fue una medida de contrapeso frente a la principal medida de Capitalización que buscaba implementar el gobierno, callando las voces contrarias a la misma con el argumento de distribuir las regalías y los impuestos provenientes de las empresas capitalizadas en estos nuevos escenarios políticos, buscando frenar la articulación de sectores sociales opositores, desviando la atención de la población hacia sus gobiernos locales

y liberando al Estado de las mismas, pero los problemas vuelven a requerir la intervención del Gobierno central.

La implementación del voto constructivo de censura en la Reforma Constitucional de 1995 y su aplicación provoco inestabilidad e ingobernabilidad en varios escenarios municipales del país, un claro ejemplo ocurrió en el municipio de La Paz, víctima del manoseo político provocado por los concejales; se esperaba que con la reglamentación del procedimiento de censura en la Ley de Municipalidades de 1999 podría evitarse los conflictos políticos internos entre concejales y alcaldes, sin embargo el estallido de procesos de censura, principalmente en el área rural, ha sobrepasado los límites políticos y se ha convertido en un problema social y en un factor de ingobernabilidad.

La falta de transparencia en la gestión municipal ha generado un creciente deterioro y la consiguiente perdida de credibilidad por parte de la ciudadanía hacia las autoridades municipales, por ello es necesario crear órganos descentralizados de la Contraloría General de la República a nivel departamental, para realizar el control financiero de cada municipio al termino de una gestión, previniendo actos fraudulentos que perjudiquen el patrimonio del Municipio, de este modo imponer sanciones oportunas para los implicados, este control financiero se suma al control social y al rol fiscalizador que actualmente realizan el Comité de Vigilancia y el Concejo Municipal.

El voto constructivo de censura tal como esta reglamentada en la Ley de Municipalidades, deriva de la perdida de confianza del Concejo Municipal, que puede ser fundamentada por la mala gestión administrativa, corrupción, en el mejor de los casos, o por intereses personales, esto no es posible precisar, por ser esta un responsabilidad política, en muchos casos responde a intereses político partidarios de algunos concejales que llegan a inventar malos manejos administrativos. La confianza no deja de ser un término subjetivo que puede ser utilizado de acuerdo a los intereses políticos circunstanciales de los Concejales.

Debemos concluir también que la sola reglamentación específica de los casos en los cuales proceda este mecanismo de censura, no solucionaría el problema de fondo, dado que seguiría la decisión en manos de los concejales, los cuales según se ha podido observar, encontrarían la forma para generar estas causales, y seguirían decidiendo por la población, beneficiando a pequeños sectores en desmedro de la gran mayoría, más aún en municipios rurales, donde las diferencias existentes entre sectores urbanos imponen sus intereses en desmedro de las

comunidades alejadas de la sede de gobierno municipal manteniéndose la exclusión y la postergación dentro el escenario Local.

De acuerdo a los resultados porcentuales basados en la información proporcionada por el Viceministerio de Descentralización en lo que respecta a los cambios ocurridos en la gestión pasada 2006, el 53% de los cambios fueron efectuados aplicando el voto constructivo de censura, seguida por la renuncia en un 36 %, suspensión en un 7%, es posible que así como sucedió en el Municipio de Sica Sica, la renuncia se haya dado después del intento fallido de censurar al Alcalde, elevado los ánimos de confrontación entre sectores que lo defendían y los que buscaban su remoción, llegando en última instancia a obligarle a renunciar.

En la presente gestión según datos de la FAM, los cambios han disminuido considerablemente, y se han producido en su mayoría a través de renunciias, duplicando las cifras de censuras, así mismo debemos señalar que muchas de las renunciias se deben a acuerdos políticos entre los concejales, que como paso en nuestro espacio de investigación, después del primer cambio, el sucesor para tener el apoyo de los demás concejales firmo su renuncia anticipada por un año en el cargo, y fue esta carta de renuncia la que el Presidente del Concejo hizo prevalecer para asumir como nuevo Alcalde en medio de Recursos de Amparo Constitucional de uno y otro bando.

La Paz continua siendo el departamento donde se producen la mayor cantidad de cambios, seguida por Cochabamba, cabe notar que Pando es el único departamento en el que no se han producido cambios de ningún Alcalde, en los dos últimos años. Estos cambios según se ha evidenciado, son promovidos en algunos casos por concejales del mismo partido, especialmente el partido de gobierno, posiblemente causado por la diversidad de candidatos pertenecientes a diferentes distritos o comunidades del municipio que sin importar el trabajo conjunto para las elecciones, siempre buscara el beneficio particular de su sector.

Se ha visto que no solo la responsabilidad del malestar social que viven los municipios son ocasionados por la mala gestión del Alcalde, los Concejales en la mayoría de los casos son quienes generan esta inestabilidad, debido a la subjetividad legal existente en el procedimiento vigente de remoción por medio de la censura constructiva, y la posibilidad de ocupar el cargo vacante los impulsa a utilizar los medios necesarios para lograr sus objetivos, a fuerza de chantaje y promesas laborales, es por ello que se debe modificar este medio de censura política por una censura social, con mecanismos democráticos eficaces, especificando los casos en que proceda.

## RECOMENDACIONES

Se debe mejorar los mecanismos de control social, fortaleciendo a las organizaciones representadas en el Comité de Vigilancia, creando MECANISMOS de consenso entre cada una de las instituciones que conforman el Comité, que a su vez debe responder ante la sociedad a la que representa cumpliendo con la función de vigilancia sobre los actos del Gobierno Municipal, para ello es necesario que exista programas de capacitación principalmente en los municipios rurales sobre temas de control social, dirigida no solo a los Comités de Vigilancia, sino a la población en general, para que no sea manipulada al capricho del dirigente.

La elección del Alcalde debería ser por votación directa de la población y separada de la lista de los Concejales, quienes a su vez representen a una determinada circunscripción electoral municipal; el Alcalde sería elegido por simple mayoría, eliminándose la dependencia política con relación al Concejo, manteniéndose la división de poderes y evitando de esta manera las alianzas políticas que solo favorecen a unos pocos en desmedro de la gestión municipal, reconociendo la voluntad del pueblo manifestada en las urnas, así sea por simple mayoría, tanto el Alcalde como los Concejales ocuparan los cargos con la legitimidad de una elección.

Finalmente el cambio de autoridad arbitrario no mejorara la eficiencia en la Gestión Municipal, es necesario para ello crear normas éticas de ejercicio de las funciones públicas, desde los niveles de mayor jerarquía hasta el empleado público de menor jerarquía, mejorando la atención a las demandas de la población, y facilitar de este modo la función de control social sobre la administración de entidades públicas. Esto a su vez debe estar apoyado en programas de capacitación constantes, si fuera posible cada año, para que tanto los Comités de Vigilancia y la población a través de ellos puedan informarse respecto a los mecanismos de control social existentes.

### PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE REFORMA A LA

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

**OBJETO.** El presente proyecto de Reforma esta dirigida a modificar la Constitución Política del Estado en los Artículos 200 y 201 del Régimen Municipal referentes a la elección y remoción del cargo de Alcalde y el de Concejales con el objeto de:

- a) Fortalecer la participación ciudadana y el control social sobre sus autoridades municipales.
- b) Eliminar el manejo político de los cargos públicos dentro la Administración Municipal.
- c) Lograr que las autoridades municipales asuman plena responsabilidad sobre las funciones de servicio que deben cumplir, a riesgo de perder la confianza de la población.

## **PROPUESTA DE TEXTO CONSTITUCIONAL**

### **TÍTULO SEXTO**

#### **RÉGIMEN MUNICIPAL**

Artículo ...

**I. El Gobierno Municipal esta a cargo de un Concejo y un Alcalde elegidos por separado mediante sufragio popular.**

**II. Los concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación mayoritaria en distritos electorales del municipio de listas uninominales. Los agentes municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.**

**III. El Órgano Ejecutivo esta a cargo de un Alcalde elegido por votación universal, directa y secreta a nivel de la Sección Municipal de listas separadas de los candidatos a Concejales. El Alcalde será elegido por simple mayoría de votos validos.**

Artículo ...

**I. Cumplido por lo menos un año desde la posesión de las nuevas autoridades se podrá solicitar la Revocatoria Popular de mandato, mediante Referéndum bajo las siguientes causales:**

- a) **Indicios de actos de corrupción, sin perjuicio de la acción penal que corresponda;**
- b) **Incompetencia manifiesta de la función que realiza;**
- c) **En caso del Alcalde por incumplimiento injustificado de su oferta electoral.**

**II. Para proceder al Referéndum Revocatorio Popular del Alcalde la solicitud deberá contar con la firma del 20% de los ciudadanos que participaron en las elecciones anteriores, datos que serán verificados por la Corte Departamental Electoral.**

**III. La solicitud de revocatoria de mandato de los concejales necesitará las firmas de un 20% de los ciudadanos del distrito municipal respectivo.**

**IV. El Alcalde y los Concejales quedarán destituidos si el número de sufragios que apruebe la revocatoria alcance el 50% más uno de los votos validos.**

**V. Aprobada la Revocatoria Popular de mandato, la Corte departamental Electoral llamara a nuevas elecciones dentro de los dos meses siguientes, durante este tiempo el Concejo nombrara de entre sus miembros al Alcalde interino. En caso de los concejales serán sustituidos por los suplentes no siendo afectados por la revocatoria de los titulares.**

**VI. Por ningún motivo podrá convocarse a Referéndum Revocatorio Popular el último año de gestión municipal.**

**VII. Los costos del referéndum Revocatorio serán cubiertos por el municipio con sus propios recursos.**