

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

BIBLIOTECA



PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DEL FONDO BIBLIOGRÁFICO DE LA BIBLIOTECA DE DERECHO

GESTION 2017

Nota importante para el usuario:

“Todo tipo de reproducción del presente documento siempre hacer mención de la fuente del autor y del repositorio digital para evitar cuestiones legales sobre el delito de plagio y/o piratería”.

La dirección de la Biblioteca



UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIDAD DE POSTGRADO Y RR. II.



TESIS DE POSTGRADO:

**“EL CONFLICTO SOCIAL COMO FUENTE MATERIAL
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”**

**(TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO “MAGISTER SCIENTIARUM” EN DERECHO
ADMINISTRATIVO)**

POSTULANTE: LIC. ALBERTO ZABALA LOMA

TUTOR: MG.SC. MARCO ANTONIO CENTELLAS CASTRO

LA PAZ – BOLIVIA

2016

DEDICATORIA

Dedicado a beca y loba.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios y a mi familia que me acompañan en el transitar de la vida.

RESUMEN O “ABSTRACT”

La teoría del constitucionalismo clásico, nos presenta al Estado o mejor dicho a sus órganos como los monopolizadores de la potestad legislativa, en una sociedad política jurídicamente organizada, intelectuales de la ilustración como Rousseau, Montesquieu y Locke, planteaban separadamente que la ley es la expresión de la voluntad general, que la función legislativa la debería ejercer el órgano legislativo y que el gobierno democrático debería ser representativo del demos, estos ilustrados no se imaginaron que en el siglo XXI, dicho monopolio estaría en cuestión por modelos de democracia participativa, que superan en la práctica a los modelos democráticos liberal y representativo.

La Tesis titulada “El conflicto social como fuente material del derecho administrativo”, justamente busca explicar porque en los inicios de siglo XXI en Bolivia, la legislación es fruto de la lucha social de corporaciones que se enfrentan al Estado para prevalecer sus intereses particulares, en un contexto de conflicto y negociación política.

Esta tesis muestra como la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tránsito de la ciudad de La Paz, fue fruto del conflicto social desarrollado entre enero y marzo de 2012.

La tesis sugiere al lector, que la ley sería la expresión de particularidades sociales y no de la generalidad.

PALABRAS CLAVE: DERECHO ADMINISTRATIVO, LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA, CONFLICTO SOCIAL, FUENTE DEL DERECHO, COPRODUCCIÓN LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

INDICE GENERAL

Dedicatoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i
Agradecimientos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ii
Resumen o Abstract	-	-	-	-	-	-	-	-	-	iii
Índice General	-	-	-	-	-	-	-	-	-	iv
PARTE I. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
I. Enunciado del título del tema	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
II. Identificación del problema y problematización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
III. Delimitación del tema	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
1. Temática	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
2. Espacial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
3. Temporal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
IV. Fundamentación e importancia del tema	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
V. Objetivos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
1. General	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
2. Específicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
VI. Marco de referencia-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
1. Marco histórico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
2. Marco teórico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
2.1. Iusrealismo-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
2.2. Contextura plural de la sociedad boliviana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
2.3. Teoría del conflicto social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
2.3.1. Corrientes teóricas del conflicto social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
2.3.2. Origen del conflicto social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
2.3.3. Etapas del conflicto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
2.3.4. La gestión colectiva del conflicto social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17

2.4. Coproducción de la legislación administrativa	-	-	-	-	-	-	-	-	17
3. Marco conceptual	-	-	-	-	-	-	-	-	17
3.1. El conflicto como fuente material del derecho	-	-	-	-	-	-	-	-	17
3.1.1. El conflicto: hecho o acto social	-	-	-	-	-	-	-	-	18
3.1.2. El conflicto: fuente material o formal del derecho o legislación									18
3.2. Legislación administrativa	-	-	-	-	-	-	-	-	20
4. Marco jurídico	-	-	-	-	-	-	-	-	20
VII. Hipótesis de trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	21
VIII. Variables	-	-	-	-	-	-	-	-	21
1. Variable independiente	-	-	-	-	-	-	-	-	21
2. Variables dependiente	-	-	-	-	-	-	-	-	21
IX. Métodos a utilizar	-	-	-	-	-	-	-	-	21
1. Estudio de caso	-	-	-	-	-	-	-	-	21
2. Histórico lógico	-	-	-	-	-	-	-	-	22
3. Analítico sintético	-	-	-	-	-	-	-	-	22
X. Técnicas utilizadas en la investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	22
1. Técnicas de recolección de datos	-	-	-	-	-	-	-	-	22
2. Técnicas de análisis de datos	-	-	-	-	-	-	-	-	22
PARTE II. DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE TESIS	-	-	-	-	-	-	-	-	23
INTRODUCCIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	24
CAPITULO UNO. FUNDAMENTOS NORMATIVOS QUE LEGITIMAN AL ESTADO Y LAS CORPORACIONES PARA LA CO-PRODUCCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA									27
I. Introducción	-	-	-	-	-	-	-	-	27
II. La legitimación del estado para el monopolio de la producción de la ley									29
1. Introducción	-	-	-	-	-	-	-	-	29

2. El Estado Boliviano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29
3. El sistema presidencialista de la democracia boliviana	-	-								32
4. La función y/o facultad legislativa en Bolivia	-	-	-	-						37
5. La administración pública como instrumento de materialización de la legislación administrativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39
III. La legitimación de las personas naturales y jurídicas (corporaciones) para la coproducción de la legislación administrativa	-	-	-							41
1. El administrado: la persona individual o colectiva, que interactúa con la administración pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41
2. Situaciones jurídicas activas y pasivas del administrado	-	-								42
2.1. Situaciones jurídicas activas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43
2.2. Las situaciones jurídicas pasivas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46
IV. Marco normativo boliviano para el desarrollo de pluralismo corporativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47
1. Constitución Política del Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47
2. Código civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50
3. Ley No. 026 ley del régimen electoral-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51
4. Ley No. 31 marco de autonomías y descentralización	-	-								52
5. Ley No. 341 de participación y control social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53
6 Ley No. 2341 de procedimiento administrativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56
CAPITULO DOS. EL CONFLICTO SOCIAL COMO FUENTE MATERIAL DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LA LEY MUNICIPAL NO. 15 DE TRANSPORTE Y TRANSITO URBANO PROMULGADA EL 18 DE ABRIL DE 2012 Y DE SU POSTERIOR MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA LEY MUNICIPAL NO. 18										
I. Introducción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59
II. Marco jurídico del transporte urbano-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
III. La problemática del transporte en la ciudad de La Paz	-	-								62

IV. El conflicto del 2012, modelador de la legislación administrativa de transporte de la ciudad de La Paz - - - - -	65
1. La ruptura del equilibrio: la génesis del conflicto de transporte en la gestión 2011 - - - - -	65
2. El duelo: confrontación entre GAMLP y sector de transporte urbano	70
2.1. Conociendo las necesidades, intereses y posiciones de los actores del duelo -	72
2.2. Conociendo los recursos de poder de los actores - - -	76
2.2.1. Elevado grado de organización departamental y nacional -	76
2.2.2. Monopolio de servicio de transporte en la ciudad o recurso de control de escasez	78
2.2.3. Afinidad de objetivos con el Organismo Operativo de Tránsito	79
2.2.4. Conociendo los actores y sus influencias en el duelo choferes-Alcaldía-FEJUVE -	82
3. La dinámica de desarrollo del conflicto: el duelo - - -	86
4. La escalada de los extremos - - - - -	94
5. La autorregulación de la violencia del conflicto y el equilibrio resultado del conflicto: la norma expresión de equilibrio de fuerzas	97
CONCLUSIONES- - - - -	101
BIBLIOGRAFÍA - - - - -	105
ANEXOS - - - - -	110



DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

I. ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

El conflicto social como fuente material del derecho administrativo: El Caso de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano de la ciudad de La Paz.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y PROBLEMATIZACIÓN

La creación del derecho administrativo o producción de la legislación administrativa en un contexto de régimen constitucional , es una potestad de los órganos de la administración pública, sin embargo se ha podido apreciar en el último tiempo, que en su formulación participan agentes corporativos de la sociedad civil, que despliegan mecanismos de presión social, en escenarios de conflictividad social, para el logro de sus intereses particulares, entonces se pone en cuestión, el principio de que la ley es la expresión de la voluntad general que planteaba Rousseau, más bien podría plantearse que la ley es el reflejo de intereses particulares de la sociedad, la presente investigación en función a un estudio de caso de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano de la ciudad de La Paz, pretende dilucidar esta paradoja respondiendo a las siguientes preguntas: ¿el conflicto social del transporte urbano suscitado el año 2012, en la ciudad de La Paz, habrá sido una fuente material de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18? ¿cuál es el marco jurídico que legitima el accionar de los actores corporativos y el Estado Boliviano, para la producción legislativa? ¿en qué consistió la problemática del transporte urbano en la ciudad de La Paz en la Gestión 2012? ¿cuál fue la dinámica del desarrollo del conflicto social del transporte urbano en la gestión 2012? ¿cuáles eran los intereses, recurso de poder y alianzas de los protagonistas del conflicto

social del transporte en la gestión 2012? ¿los acuerdos alcanzados entre el sector del transporte urbano y el Alcalde, en el conflicto social del transporte urbano en la gestión 2012, serán actos de coproducción de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tráfico Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18?

III. DELIMITACIÓN DEL TEMA

1. TEMÁTICA

La investigación se enmarca en el área jurídica, administrativa y política, ya que la temática incluye el ámbito del derecho administrativo, donde se involucran normativas tales como la Constitución Política del Estado, Ley No. 31 Marco de Autonomías y Descentralización, Ley No. 341 de Participación y Control Social, Ley No. 165 General de Transporte y Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tránsito Urbano.

2. ESPACIAL

Se toma como ámbito espacial de investigación al municipio de la ciudad de Nuestra Señora de La Paz.

3. TEMPORAL

Se estudiará el conflicto social del transporte urbano en la ciudad de La Paz, dicho conflicto tuvo una duración de enero de 2012 a mayo de 2012.

IV. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA

El tema tiene relevancia académica, pues existe la creencia de que el monopolio de la producción jurídica la tiene el Estado, esta investigación trata de mostrar como dentro de una sociedad plural, el derecho es coproducido por agentes de sociedad civil y servidores públicos, mediatizados por la cogestión del conflicto social.

El tema tiene relevancia social, pues permitirá los administradores públicos y sociedad organizada, medios de comunicación y al individuo, apreciar y analizar como la luchas sociales y su conducción colectiva, logra acuerdos de equilibrio social, que permiten una estabilidad social y gobernabilidad política, necesaria para el desarrollo social.

V. OBJETIVOS

1. GENERAL

Explicar cómo el conflicto social del transporte urbano suscitado el año 2012, en la ciudad de La Paz, se constituyó en fuente material de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18.

2. ESPECÍFICOS

- Analizar el marco jurídico que legitima el accionar de los actores corporativos y el Estado Boliviano, para la producción legislativa.
- Analizar la problemática del transporte urbano en la ciudad de La Paz en la Gestión 2012.
- Analizar la dinámica del desarrollo del conflicto social del transporte urbano en la gestión 2012.
- Analizar el juego de intereses, recurso de poder y alianzas de los protagonistas del conflicto social del transporte en la gestión 2012.
- Analizar como los acuerdos alcanzados entre el sector del transporte urbano y el Alcalde, en el conflicto social del transporte urbano en la gestión 2012, se constituyeron en actos de coproducción de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tráfico Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18.

VI. MARCO DE REFERENCIA

1. MARCO HISTÓRICO

La Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano promulgada el 18 de abril de 2012 y modificada por Ley Municipal No. 18 promulgada el 18 de mayo de 2012, surgió luego de una sucesión de hechos sociales que son descritos en el Capítulo II de la presente tesis.

2. MARCO TEÓRICO

La idea de que los conflictos sociales producen leyes se sustenta en los siguientes enfoques y teorías: iusrealismo, teoría de sociedad plural, teoría del conflicto social y teoría de la coproducción.

2.1. IUSREALISMO

El enfoque paradigmático del derecho que se utiliza en esta investigación es la del Iusrealismo o Realismo Jurídico¹, que plantea que el objeto de estudio de la ciencia del derecho no debe consistir solamente en normas, como en el iusformalismo, esta concepción piensa que:

“la ciencia del derecho se debe ocupar fundamentalmente del ser de la conducta humana entendida como conjunto de fenómenos o hechos eficaces o reales, y no de las normas formales o vigentes ni de los valores justos o naturales. Por tanto, para el iusrealismo el derecho como objeto de estudio no son las normas ni los valores sino los hechos. Es cierto que las normas jurídicas son trascendentales para conocer el derecho, pero su importancia no radica en sí mismas por ser normas

¹ El realismo jurídico, incluye en su seno al realismo jurídico alemán, al realismo jurídico norteamericano y al realismo jurídico escandinavo, para una revisión de esta concepción véase (CAMPOS ZAMORA, 2010)

formales ni en su contenido justo, sino en las actitudes y conductas humanas que derivan de dichas normas y valores” (FLORES MENDOZA, pág. 1019)

Para esta concepción, el derecho es un hecho eficaz o real. La metodología por tanto debe ser analítico-empírica y no analítico-normativa como se desarrolla en el iusformalismo.

2.2. CONTEXTURA PLURAL DE LA SOCIEDAD BOLIVIANA

El preámbulo de la Constitución Política del Estado de Bolivia², señala la “composición plural” de la sociedad boliviana, asumiendo que el principio ético-moral de la sociedad el “suma qamaña”³, debe respetar la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural del país.

Las bases fundamentales de la Constitución Política del Estado, establecen que el modelo de Estado, se funda en la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.

El pluralismo como ideología plantea:

“la posibilidad real de convivencia de individuos y grupos de diversas posiciones filosóficas, religiosas, valorativas o simplemente culturales, y su reconocimiento y legitimación desde el punto de vista social” (ACEBO IBAÑEZ & BRIE, 2006, pág. 301)

Desde una perspectiva política el pluralismo delinea dos percepciones:

² Constitución Política del Estado de Bolivia, véase, el Preámbulo y el artículo 1.

³ **Suma Qamaña**, es un principio ético moral andino, traducido al castellano idioma oficial del Estado Boliviano significa “vivir bien”.

- El reconocimiento a diversidad de ideas y creencias respecto al régimen político y sus instituciones y al individuo dentro del mismo, que repercuten en las prácticas políticas (Pluralismo Ideológico).
- El reconocimiento al derecho de cuerpos intermedios en la sociedad (organizaciones sociales o corporaciones), frente a concepciones políticas individualistas y colectivistas que solamente reconocen derechos originarios referidos al individuo o al Estado.

El pluralismo busca el reconocimiento y respeto de las prácticas políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas, etc. de diferentes individuos y grupos dentro un contexto social y territorial, su finalidad es la tolerancia social hacia el diferente.

El pluralismo político acepta la idea de que la sociedad está estructurada por un tejido de corporaciones o grupos de interés burocratizados⁴ toda índole reconocidos jurídicamente por el Estado, por esta razón los conflictos o contradicciones sociales se desarrollan a través de corporaciones se le puede denominar sociedad corporativa.

Al conformarse la sociedad de una multiplicidad de organizaciones burocráticas, cada una con recursos de poder importantes, al margen del Estado, muchos plantean que esta sociedad es policéntrica, ya que no hay un solo centro de poder como en el Estado Absolutista (El Soberano) o el Estado Liberal (El Estado), hay muchos centros de poder o una red de poder planteado como relación o posicionamiento social:

⁴ Según Max Weber, la **burocracia** es un tipo de organización social, estructura de dominación en función de reglas o autoridad legal racional, para alcanzar de manera eficaz los objetivos propuestos. El proceso de burocratización hace referencia que en la modernidad la sociedad adopta esta forma de organización social en variados campos de la actividad humana.

“La realidad que tenemos ante nosotros es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica (o en términos más fuertes pero no por ello menos apropiado, policrática)” (BOBBIO, 1997, pág. 30)

El corporativismo⁵ pluralista es un rasgo característico de la democracia moderna, sin embargo, en la historia han existido modelos corporativistas no pluralista en los regímenes absolutistas (corporativismo estamentario), totalitarios (corporativismo fascista y monolitismo socialista) y dictatoriales (corporativismo pro régimen), la diferencia entre estos tipos de corporativismo es el grado de autonomía y tolerancia respecto al Estado.

Las organizaciones sociales son asociaciones voluntarias⁶, con la finalidad de defender el interés de sus afiliados, cuando actúan en la esfera pública se denominan grupos de presión⁷.

Los grupos de interés o presión, cumplen la función de ser correa transmisora de apoyos y demandas al sistema político, convirtiéndose en cuerpos intermedios entre sociedad civil y Estado, al igual que un partido político, pero diferenciándose de ellos, que los grupos de presión no buscan ocupar el centro de la toma de decisiones (el gobierno) de manera formal, su finalidad es influenciar en todo el sistema político para que sus intereses,

⁵ El **corporativismo** es un “sistema de organización político-social que tiene como fundamento la agrupación de personas conforme a la comunidad de sus intereses naturales y sus funciones sociales”, (OSSORIO, 2001, pág. 246).

⁶ Las organizaciones sociales son **Grupos de Interés**, “están unidos por un interés común, normalmente de tipo económico u ocupacional” (MOODIE & STUDERT-KENNEDY, 1975, pág. 111).

⁷ Por **Grupo de Presión** “entendemos, simplemente todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste” (MOODIE & STUDERT-KENNEDY, 1975, pág. 111).

expectativas, aspiraciones y derechos subjetivos, sean asumidos por el estado y convertidos en legislación y políticas públicas que los beneficien los más posible.

En la presión que ejercitan en el sistema político, pueden encontrar sus intereses conflicto con otros intereses sociales, es decir, se generan desequilibrios sociales, que ponen en tensión al sistema político, de la lucha que entabla en el campo político con otras corporaciones sociales, surge el derecho administrativo, es decir normativa institucional que regula los derechos, aspiraciones y distribución de valores de estas corporaciones.

El derecho administrativo en la actualidad se desarrolla en un contexto social plural liberal, donde cada corporación⁸ o grupo organizado de la sociedad civil posee derechos y potestades le permiten actuar para reivindicar sus intereses, jurídicamente se llama a estos grupos **personas colectivas**, aunque no podemos excluir del escenario corporativo grupos de poder no formales, denominados el “poder invisible”⁹.

En la tradición liberal la Ley es la expresión de la voluntad general, es decir, el pueblo en asamblea deliberante hace la ley, el poder es único e indivisible representado por la soberanía popular que delega al Estado su administración, el pluralismo político reta esta concepción, planteando que no solo existe un solo centro de poder (la voluntad general o el Estado), sino muchos centros, las corporaciones o grupos de interés son focos de poder

⁸ Según ARBOS, X y GINER, S la **corporación** es “cualquier institución social asociativa y formada por individuos o coaliciones para alcanzar un conjunto de fines explícitos mediante un ordenamiento de la conducta de sus miembros según criterios de jerarquía interna, coordinación imperativa y normas para acceso, reparto, partición y exclusión diferenciales de los bienes escasos que se pretende controlar” (ARBOS & GINER, 1996, pág. 41)

⁹ Según Norberto Bobbio el **Poder Invisible** estaría conformada por la mafia, camorra, logias masónicas atípicas, servicios secretos no controlados y protegidos de los subversivos que deberían controlar (BOBBIO, 1997, pág. 36).

diseminados en la sociedad, a este hecho de la modernidad le han puesto nombres como sociedad plural, pluralismo corporativo o poliarquía, siempre ha existido agrupaciones dentro la sociedad, lo que resalta en un sistema corporativo moderno es su “presencia hegemónica” (ARBOS & GINER, 1996, pág. 42), es decir, estos grupos organizados ocupan lugares estratégicos en la toma de decisiones en la estructura social.

En Bolivia la sociedad tradicional racista neocolonial estructurada en función a castas sociales, está mutando gradualmente, a otro modelo social, clasista estructurándose en torno a “un conjunto de asociaciones relativamente estables que representan a grupos de interés organizados, son colectivos más o menos institucionalizados, de toda índole, que velan por sus respectivos intereses” (ARBOS & GINER, 1996, pág. 19).

Estas clases sociales que se organizan en grupos que se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente relevantes, dichos grupos tienen de diferentes dimensiones grandes o pequeños, son asociaciones de diferente naturaleza, sindicatos, asociaciones, gremios, colegios profesionales, agrupaciones religiosas, culturales, partidos políticos, agrupaciones ciudadanas todos ellos con diferenciados intereses e ideologías y prácticas culturales.

La vida política es protagonizada por caudillos de los grupos sociales, la noción de pueblo como unidad ideal de la comunidad política, en la modernidad es un conjunto de grupos sociales con interés particulares que disputan entre ellos con autonomía relativa respecto al gobierno central.

La tendencia general es la formación de monopolios u oligopolios de la representación de intereses colectivos. Vamos a llamarlos **monopolios u oligopolios sociales**. La cuestión de gobernabilidad “se ha convertido en

una cuestión de entendimiento entre el poder gubernamental y el de los mono u oligopolios sociales" (ARBOS & GINER, 1996, pág. 48).

Desde el punto de vista sistémico la política, puede concebirse como el proceso mediante el cual se gestionan los conflictos en el seno de la sociedad.

Estos grupos de presión cuentan a su vez con recursos o fuentes de poder, para imponerse en la conflictividad social y política:

- Dinero
- Relaciones con grupos y personas influyentes
- Credibilidad
- Acceso a recursos públicos
- Tradición
- Moralidad
- Habilidad/Expertaje
- Información
- Posición/Ubicación
- Legitimidad/Legalidad
- Experiencia
- Redes
- Estructura/Organización
- Liderazgo carismático
- Medios de comunicación
- Asociación con otros grupos
- Control de medios de fuerza o violencia
- Control de medios de producción
- El número o membrecía



- Control de la escasez
- Control o acceso a quienes toman decisiones

En el ámbito del sistema político los grupos de interés tienen una conducta regulada por valores y normas propias de cada contexto cultural:

“el mundo de los grupos de presión está pautado, y la estructura está configurada por los recursos y canales de acceso disponibles a esos grupos, por la cultura política y por las políticas e instituciones del gobierno, elementos que actúan entre sí” (MOODIE & STUDERT-KENNEDY, 1975, pág. 115).

2.3. TEORÍA DEL CONFLICTO SOCIAL

El conflicto “es una relación entre dos o más partes (individuos o grupos) que tienen o consideran que tienen objetivos incompatibles” (FISHER, 2000, pág. 4), esta relación es contradictoria, ya que la ganancia de un grupo representa la pérdida del otro, en razón de disputan valores sociales escasos.

Según P.L.L. Cadarso el conflicto social es:

“un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizadas con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social” (LORENZO CADARSO, 2001, pág. 12)

Resumiendo señalemos que el conflicto social es una lucha de corporaciones por la satisfacción de sus intereses particulares.

2.3.1. CORRIENTES TEORICAS DEL CONFLICTO SOCIAL

LAS TEORÍAS CONSENSUALISTAS

Plantea que la sociedad es un sistema donde actores sociales desarrollan su actuación en un marco institucional en función de valores normas y principios que generan estabilidad y solidaridad de la comunidad, debe existir un consenso normativo para mantener la cohesión y el orden social, la sociedad está en estado normal cuando hay orden y equilibrio. El conflicto, "aunque aparentemente sea disfuncional para los sistemas muy racionalizados, en realidad puede tener importantes consecuencias funcionales latentes" (COSER, 1967, pág. 30), el conflicto como expresión de la discordancia tendría la función social de reequilibrar la sociedad.

LAS TEORÍAS CONFLICTIVISTAS

Plantea que una sociedad presenta cleavages o fracturas, fruto de las desigualdades sociales originados por diferencias sociales, económicas, étnica, religiosas, ocupacionales, etc., la sociedad parcelada en grupos es presentada como un campo de lucha constante entre corporaciones por satisfacer sus intereses materiales y simbólicos, el conflicto es la expresión de esta desigualdad y es la situación normal de la sociedad, ya que el mismo es el motor de la historia.

2.3.2. ORIGEN DEL CONFLICTO SOCIAL

PERSPECTIVA FUNCIONALISTA

Según Lewis Coser:

“Todo sistema social implica una distribución de poder, así como de riqueza y posiciones de status, entre los actores individuales y los subgrupos componentes. Como se ha señalado, nunca hay una completa concordancia entre lo que los individuos y los grupos dentro de un sistema consideran su justo derecho y el sistema distribución. El conflicto sobreviene cuando diversos grupos e individuos frustrados se esfuerzan por aumentar su parte de gratificación. Sus demandas encontrarán la resistencia de aquellos que establecieron previamente un “interés creado” en una forma dada de distribución de honor, riqueza y poder” (COSER, 1967, pág. 35).

PERSPECTIVA MARXISTA

Según Karl Marx y Federico Engels “la historia de las sociedades habidas hasta hoy ha sido y será la lucha de clases” (MARX, 1999, pág. 9), refiere que el conflicto es un imperativo estructural de toda sociedad, es decir la lucha será constante mientras existan clases sociales que disputen la distribución de la riqueza social, habrá clases sociales oprimidas y opresoras, conservadoras y revolucionarias.

PERSPECTIVA DE JOSEP M. VALLES:

El conflicto social surge de la desigualdad social entendida esta como el “hecho de que no todos los miembros de una comunidad gozan de las

mismas oportunidades para acceder a los recursos básicos que facilitan el desarrollo máximo de sus capacidades personales" (VALLES, 2007, pág. 22).

La desigualdad social o diferencia de situación social surge de:

- Habilidades y talentos naturales: Ej. inteligencia capacidades físicas y, psíquicas, sensibilidad artística, destreza manual, et
- Roles sociales en la familia.
- División social del trabajo productivo
- División política de una organización
- Acceso a recursos o rentas o al status social
- En adscripción a identidades simbólicas de carácter étnico, nacional o religioso
- En la ubicación territorial o regional

2.3.3. ETAPAS DEL CONFLICTO:

Los conflictos "se transforman a través del tiempo y atraviesan por diferentes etapas de actividad, intensidad, tensión y violencia" (FISHER, 2000, pág. 19).

Según Simón Fisher, las etapas del conflicto son: pre conflicto, confrontación, crisis, resultado, postconflicto.

PRECONFLICTO O ROMPIMIENTO DEL EQUILIBRIO

Es el periodo donde se aprecia una incompatibilidad de objetivos entre las partes, los grupos aprecian la frustración de expectativas y delimitan sus intereses a ser defendidos, el conflicto no es visible, pero en el horizonte se ve probable una lucha abierta, "puede haber tensión en las relaciones entre

las partes y/o el deseo de evitar contacto entre ellas en esta etapa” (FISHER, 2000, pág. 19).

CONFRONTACIÓN O DUELO

El conflicto es abierto, las relaciones entre partes son tensas, la actitud de los grupos es de dos formas, primero acumulan recursos poder y segundo buscan alianzas con otros grupos, además de radicalizar sus posiciones buscando atemorizar a su oponente, por ende el escenario del conflicto se clarifica y polariza.

CRISIS O ESCALADA DE LA VIOLENCIA

“Es un punto culminante del conflicto cuando la tensión y/o violencia son más intensas. En un conflicto de gran escala éste es el periodo de guerra, cuando la gente de todos los bandos está siendo asesinada. La comunicación normal entre las partes probablemente ha cesado. Las declaraciones públicas tienden a darse en forma de acusaciones contra la otra parte o las otras partes” (FISHER, 2000, pág. 19).

RESULTADO O AUTOREGULACIÓN

“En esta etapa los niveles de tensión, confrontación y violencia decrecen de alguna forma, dándose la posibilidad de algún tipo de acuerdo” (FISHER, 2000, pág. 19), la crisis lleva a un corolario donde una de las partes es derrotada o puede lograrse un acuerdo que no satisface del todo a ambas, generándose un nuevo equilibrio.

POSCONFLICTO

Finaliza la tensión, la violencia se normalizan las relaciones, sin embargo, "si los elementos y los problemas que han surgido debido a la incompatibilidad de metas no han sido abordados adecuadamente, entonces es posible que esta etapa se revierta hacia otra situación de pre-conflicto" (FISHER, 2000, pág. 19)

2.3.4. LA GESTIÓN COLECTIVA DEL CONFLICTO SOCIAL

La noción de gestión colectiva del conflicto o regulación colectiva del conflicto, refiere a la "concertación" o la "institucionalización de los acuerdos bilaterales y multilaterales", se justifica por razones económicas y de gobernabilidad (ARBOS & GINER, 1996, pág. 48).

2.4. COPRODUCCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

La idea de coproducción de la legislación administrativa surge de la analogía con que algunas políticas públicas se han convertido en coproducciones "en su definición y aplicación participan igualmente las instituciones públicas, otros agentes sociales y los propios destinatarios o beneficiarios de las mismas" (VALLES, 2007, pág. 433), análogamente algunas leyes y normas de menor jerarquía, en su definición son el resultado de la interacción entre actores colectivos de la sociedad civil (beneficiarios y afectados) y los funcionarios de las administraciones públicas sub nacionales y nacionales.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. EL CONFLICTO COMO FUENTE MATERIAL DEL DERECHO

3.1.1. EL CONFLICTO: HECHO O ACTO SOCIAL

Para comprender el concepto de fuente del derecho debemos antes pensar en los conflictos sociales como acto y hecho social, potenciales fuentes productoras de derecho administrativo o legislación administrativa.

El **hecho** como concepto amplio, “está representado por toda acción material de las personas, y por sucesos independientes de ellas y generalmente los fenómenos de la naturaleza” (OSSORIO, 2001, pág. 468). El conflicto social, es un hecho, pues al ser un proceso contencioso (muchas veces violento) entre grupos sociales, estos despliegan su recursos para vencer al adversario, por ello es una acción material.

El **acto** “manifestación de voluntad o de fuerza” “celebración, solemnidad” (OSSORIO, 2001, pág. 50), entonces un acto es una acción o hecho del individuo resultante de su consentimiento y que generalmente tiene una solemnidad. El conflicto está compuesto por una multiplicidad de actos pacíficos y violentos todo con el fin de someter al contrincante, respecto a su solemnidad algunos actos son solemnes otros son impredecibles.

3.1.2. EL CONFLICTO: FUENTE MATERIAL O FORMAL DEL DERECHO O LEGISLACIÓN

Existen dos nociones de fuente de producción del derecho, la noción material y la noción formal de fuente normativa.

La **noción formal** de fuente, identifica “ciertos actos (y hechos) como fuente del derecho con total independencia de su contenido (o resultado)” (GUASTINI, 2001, pág. 100) , es decir todo acto hecho, autorizado a producir normas, cualquiera sea su contenido o resultado. En Bolivia la Constitución ¹⁰ determina el orden jerárquico normativo, es decir, señala el orden escalonado de fuentes de producción normativa, el orden es el siguiente: La Constitución Política del Estado, los tratados internacionales, las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena, los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

La **noción material** de fuente identifica “ciertos actos y hechos como fuente del derecho en virtud de su contenido (si son actos) o de su resultado (si son hechos) normativo” (GUASTINI, 2001, pág. 99), es decir los actos o hechos deben modificar el derecho existente, por ello, las fuentes del derecho son identificadas a posteriori, hay que identificar su contenido si es un acto o su resultado si es un hecho.

El conflicto es una fuente material del derecho y/o la legislación administrativa, porque, la Constitución de Bolivia señala implícitamente en su artículo 410, el conjunto de fuentes formales del derecho, entonces, todo aquel acto o hecho social que no esté comprendido en este listado, vendría a ser parte de las fuentes materiales del derecho.

¹⁰ Bolivia: Constitución Política del Estado, art. 411.

El derecho administrativo es un hecho social¹¹, institución social, resultado de las relaciones de individuos y grupos, que en su interrelación crean y recrean la norma jurídica, como resultado de una correlación de fuerzas o equilibrio social.

3.2. LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

La legislación es “el conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o se regula una materia determinada” (OSSORIO, 2001, pág. 563), en esta concepción por leyes no solo debe incluirse a las normas emanadas de los órganos legislativos, sino en un sentido más amplio de todas las normas que han sido dictadas por autoridad competente que regulan las relaciones de las instituciones públicas y de las mismas con los ciudadanos a quienes afecta dicha norma, por ello dentro decretos, resoluciones dictadas por los órganos ejecutivos, también se incluyen en la legislación.

Según Erick San Miguel:

“el concepto de legislación administrativa enmarca todas las normas relativas a la función administrativa del Estado comprendidas en su ordenamiento jurídico, ya sea en su constitución, sus leyes, decretos, resoluciones u otras normas de menor jerarquía emanadas de la autoridad competente” (MOSTAJO MACHICADO, 2004, pág. 129).

4. MARCO JURÍDICO

El marco jurídico de la tesis se encuentra ubicado en el Capítulo I, donde se señala las normas bolivianas que regulan la participación de los administrados en la elaboración, producción e implementación de normas

¹¹ Según EMILE DURKHEIM los **hechos sociales** son: “modos de actuar, de pensar y de sentir exteriores al individuo, y que poseen un poder de coerción en virtud del cual se imponen” ; “moldes en los que estamos obligados a verter nuestros actos”, Véase (DURKHEIM, 1979, pág. 31).

y políticas públicas y normas, respecto a la normativa referida a la problemática del transporte véase el Capítulo II de la presente tesis.

VII. HIPÓTESIS DE TRABAJO

El conflicto social del transporte urbano suscitado el año 2012, en la ciudad de La Paz, se constituyó en una fuente material de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18

VIII. VARIABLES

1. VARIABLE INDEPENDIENTE

- ☞ Conflicto social del transporte urbano del 2012, en la ciudad de La Paz (fuente material)

2. VARIABLES DEPENDIENTE

- ☞ Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18

IX. MÉTODOS A UTILIZAR

1. ESTUDIO DE CASO

Estudio de caso es un método de investigación sobre un objeto específico al interior de un sistema determinado, es un estudio explicativo que se asienta en una teoría para luego comprobarla en la realidad mediante la observación, en muchas situaciones la teoría que precede al estudio de caso es embrionaria, la importancia del estudio de caso es que su resultado puede dar a lugar a una teoría más madura del fenómeno, este es la situación de nuestra investigación.

2. HISTÓRICO LÓGICO

Consistente en estudiar al objeto de estudio en su sucesión cronológica para conocer su evolución, desarrollo y estructura lógica del fenómeno. Se hizo un estudio cronológico del conflicto social del transporte urbano en la ciudad de La Paz el año 2012, la misma que expone la lógica de la producción legislativa surgida del conflicto.

3. ANALÍTICO SINTÉTICO

Consiste en descomponer el fenómeno en sus partes, analizándolas separadamente; para luego una vez comprendido el funcionamiento de sus partes, volver a unirlas de manera racional y ordenada, en una totalidad. Se hizo el análisis del conflicto social, para luego presentar su desemboque en la producción legislativa.

X. TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN

1. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

- ☞ Se hizo una recolección hemerográfica de información.
- ☞ Se hizo recolección de documentos y normativa municipal
- ☞ Se efectuó una observación simple no participante.

2. TÉCNICAS DE ANALISIS DE DATOS

- ☞ Análisis temático de documentación hemerográfica.
- ☞ Análisis temático, de documentos y normas vigentes



INTRODUCCIÓN

La Tesis de Postgrado, titulada “El conflicto social como fuente material de la legislación administrativa: El Caso de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano de la ciudad de La Paz”, tiene por objeto explicar cómo el conflicto social del transporte urbano suscitado el año 2012, en la ciudad de La Paz, se constituyó en una fuente material de la legislación administrativa municipal.

Se ha elegido este tema por su relevancia social y administrativa. Tiene una relevancia social pues la temática del transporte urbano en la ciudad de La Paz, presenta una sensibilidad social generalizada, pues todos somos usuarios del sistema de transporte público y nos interesa su prestación en cuanto a calidad y precio. En el ámbito del derecho administrativo boliviano es importante abordar esta temática pues se presenta en la investigación un modelo de gestión de conflictos sociales que se expresan en la coproducción de normativas y políticas públicas.

Los problemas planteados en esta investigación son los siguientes ¿el conflicto social del transporte urbano suscitado el año 2012, en la ciudad de La Paz, habrá sido una fuente material de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano? ¿cuál es el marco jurídico que legitima el accionar de los actores corporativos y el Estado Boliviano, para la producción legislativa? ¿en qué consistió la problemática del transporte urbano en la ciudad de La Paz en la Gestión 2012? ¿cuál fue la dinámica del desarrollo del conflicto social del transporte urbano en la gestión 2012? ¿cuáles eran los intereses, recurso de poder y alianzas de los protagonistas del conflicto social del transporte en la gestión 2012? ¿los

acuerdos alcanzados entre el sector del transporte urbano y el Alcalde, en el conflicto social del transporte urbano en la gestión 2012, serán actos de coproducción de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tráfico Urbano?.

La hipótesis de investigación es: “el conflicto social del transporte urbano suscitado el año 2012, en la ciudad de La Paz, se constituyó en una fuente material de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano”.

Los métodos utilizados fueron en principio el Estudio de Caso, pues se estudió el caso del conflicto de transporte urbano en la ciudad de La Paz, en la gestión 2012, este método nos permite hacer una descripción del fenómeno social de investigación y en una segunda instancia una explicación de los mecanismos de funcionamiento de dicha situación. También se utilizó el método histórico lógico, pues hacemos una reconstrucción cronológica de los hechos o línea de tiempo del conflicto, esto en función a un método analítico sintético.

En la recolección de datos se utilizaron las técnicas de recolección hemerográfica de información principalmente los periódicos La Razón, La Prensa y Página Siete, se recolectaron de documentos y normativa municipal referida a la temática del transporte y se efectuó una observación simple no participante.

En el análisis de datos se utilizó las técnicas de análisis temático de documentación hemerográfica y de documentos y normativas vigentes.

La presentación de resultados de investigación tiene dos partes: el DISEÑO DE INVESTIGACIÓN y el DESARROLLO DEL DISEÑO DE LA PRUEBA DE LA TESIS que se ordena en dos capítulos.

El capítulo I denominado “FUNDAMENTOS NORMATIVOS QUE LEGITIMAN AL ESTADO Y LAS CORPORACIONES PARA LA CO-PRODUCCIÓN DE LA

LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA”, hace un análisis jurídico administrativo, de las normas vigentes que regulan la participación de las personas naturales y jurídicas en la producción de normas y políticas públicas en los niveles central departamental y local de la organización territorial de nuestro Estado.

El capítulo II titula “EL CONFLICTO SOCIAL COMO FUENTE MATERIAL DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LA LEY MUNICIPAL NO. 15 DE TRANSPORTE Y TRANSITO URBANO PROMULGADA EL 18 DE ABRIL DE 2012 Y DE SU POSTERIOR MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA LEY MUNICIPAL NO. 18”, hace un análisis del caso del conflicto social del transporte en la ciudad de La Paz durante la gestión 2012, mostrándonos como se coprodujo la normativa del transporte en un contexto de conflicto.

Se presentan también las Conclusiones, donde se hace una síntesis de los hallazgos de la investigación, es decir se plantea dos descubrimientos de esta investigación, una sistematización de la normativa que legitima la coproducción normativa y un modelo de gestión de conflicto para la producción de legislación administrativa.

CAPITULO UNO. FUNDAMENTOS NORMATIVOS QUE LEGITIMAN AL ESTADO Y LAS CORPORACIONES PARA LA CO-PRODUCCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCIÓN

La democracia entendida como:

“la capacidad de los ciudadanos para influir directamente sobre el contenido de las decisiones políticas, de tal manera que exista correspondencia entre acciones del gobierno y las aspiraciones de quienes resultan afectados por las mismas” (VALLES, 2007, pág. 114)

Implica que en una sociedad democrática las decisiones gubernamentales deben estar en sintonía con las necesidades y aspiraciones sociales, para que de esta manera se genere legitimidad del gobierno y cierto grado de paz social.

De manera contraria a una forma de gobierno dictatorial, donde las decisiones gubernamentales surgen de un grupo reducido de personas, la naturaleza de la democracia reside en que las decisiones de la autoridad circunstancial, son la expresión de la voluntad colectiva.

De acuerdo a la Constitución¹², el proceso de formación de la voluntad colectiva o del proceso democrático en nuestro país, tendría tres variantes

¹² Bolivia: Constitución Política del Estado, artículo 11.

la democracia representativa, la democracia directa y la democracia comunitaria, cada una con sus particularidades¹³,

Cada una de las formas democráticas de nuestro país, conlleva una serie de procedimientos y roles institucionalizados en la Ley No. 26 del Régimen Electoral, la aplicación de procedimientos y roles a circunstancias particulares, implica la formación de una estructura política real de toma de decisiones para gestionar la coyuntura, dicha estructura está conformada por una pluralidad de actores con posiciones y roles, que en su interrelación determinan el proceso político, es decir determinan la legislación administrativa y la política pública.

De esta manera la actividad del gobierno mediante la legislación administrativa y la elaboración e implementación de políticas públicas, implica un proceso de negociación y logro de consensos con los destinatarios de las mismas.

Por actores políticos se entiende todo sujeto individual o colectivo, público o privado, que participa en la construcción de las decisiones políticas, en este caso de la legislación y la política pública que son coproducidas, resultado de un proceso de toma decisiones.

A continuación, pasaremos a describir y explicar la legitimidad de los actores de la sociedad civil y de la sociedad política, que justifican su actuar en el proceso político de formación de la legislación administrativa y la política pública.

¹³ Para ver las particularidades de estas formas democráticas véase: Bolivia. Ley No. 26 del Régimen Electoral, Capítulo III. Formas de democracia.

II. LA LEGITIMACIÓN DEL ESTADO PARA EL MONOPOLIO DE LA PRODUCCIÓN DE LA LEY

1. INTRODUCCIÓN

La legitimación del Estado refiere al fundamento por el cual el Estado monopoliza el derecho dentro de una comunidad política, la naturaleza de la organización política llamada Estado, el poder del Estado y del ciudadano dentro de una relación de mandato y obediencia.

2. EL ESTADO BOLIVIANO

Según la Constitución, Bolivia se constituye en un Estado¹⁴ donde la soberanía reside en el pueblo boliviano¹⁵, esto alude a la teoría del “pacto social” de Rousseau, que señala que la soberanía es “el ejercicio de la voluntad general” (ROUSSEAU, 2005, pág. 51), es decir, un poder insuperable e ilimitado en el territorio, el soberano es el cuerpo político o pueblo, en la Constitución nos está señalando que la soberanía reside en el soberano o pueblo, el “pacto social” refiere a que cada uno de los ciudadanos integrantes del pueblo “pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos a cada miembro como parte indivisible del todo” (ROUSSEAU, 2005, pág. 38), este acto de asociación produce un “cuerpo moral y colectivo”, “persona pública” denominada Estado, al que se le delega la soberanía.

La Constitución, menciona que la soberanía o ejercicio de la voluntad general, se la hace de forma directa, por mecanismos de democracia

¹⁴ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 1.

¹⁵ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 7.

directa, pero también señala que la soberanía está delegada en órganos del poder público¹⁶, tales como legislativo, ejecutivo, judicial y electoral¹⁷, por mecanismos de representación ciudadana, es decir estas funciones clásicas del gobierno se las atribuye a determinados órganos estatales en el marco de sus atribuciones y competencias instituidas en la Ley.

La Constitución además de esos órganos clásicos del poder público, señala también otras instituciones públicas que cumplen funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, refiere además a un conjunto de instituciones de carácter autónomo respecto a su organización territorial del Estado.

La soberanía como la capacidad exclusiva de tomar decisiones vinculantes, decir la capacidad de dictar la Ley y aplicarla en el territorio nacional, es un poder confiado por el pueblo, a los órganos del poder público, este poder encomendado al Estado, como persona moral, se denomina el monopolio de la política, el derecho y la violencia estatal, monopolio porque la soberanía es inalienable¹⁸, ya que no puede ser ejercida por otras instituciones sociales no estatales, es decir, la ley, proviene del pueblo o sus órganos de poder, no así de intereses particulares de la sociedad, pues ellos no pueden expresar la voluntad general.

Por lo dicho anteriormente, el Estado como entidad moral, monopoliza legítimamente el derecho, la violencia y la política, en favor de la sociedad, estas características podemos verla en la Constitución, al señalar que los órganos de poder público son el legislativo, ejecutivo, judicial y electoral y

¹⁶ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 7.

¹⁷ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 12.

¹⁸ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 7.

al establecer que el control de las fuerzas armadas y la policía la tiene el poder ejecutivo.

El Estado Boliviano como organización, política tendría entonces las siguientes particularidades:

1. El **pueblo o nación boliviana**, conformado por la totalidad de bolivianas y bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas¹⁹, este pueblo sería el soberano o cuerpo político supremo.
2. Un **ámbito territorial diverso**, señalado en el preámbulo constitucional, “nuestra amazonia nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles”²⁰.
3. **Órganos de poder público** que de manera delegada por el soberano, asumen funciones y atribuciones institucionalizadas en la Constitución, de esta manera la actividad política, queda diferenciada limitada de otras actividades del ámbito privado, como son la economía, la familia, la religión, esta diferenciada pero no separada.
4. El **monopolio de la producción y administración del derecho**, en nuestra constitución la atribución y función legislativa, está confinado a los órganos legislativos, de índole central y autonómica del Estado Boliviano, en el marco de sus competencias constitucionales; por otra parte el órgano judicial tiene la potestad de impartir justicia.
5. **Monopolio de la administración de la violencia material**²¹, en nuestra Constitución, la Policía Boliviana es la fuerza pública que tiene la misión de defender la sociedad, el orden público y cumplimiento de

¹⁹ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 3

²⁰ Bolivia. Constitución Política del Estado, Preámbulo.

²¹ La **violencia** puede ser ejercida sobre una persona, de modo material o moral, es decir mediante uso de la fuerza o la intimidación, véase (OSSORIO, 2001, pág. 1022)

la Ley²², las Fuerzas Armadas, tienen por misión la seguridad y estabilidad del estado, otro ámbito es el sistema carcelario, todas estas instituciones autorizadas de utilizar la fuerza legítima del Estado, dependen jerárquicamente del órgano ejecutivo.

3. EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

En la época contemporánea las democracias han adoptado dos formas de organización de la actividad política, por un lado está el sistema parlamentarista predominante en Europa y por otro el sistema presidencialista preponderante en América, en Bolivia se aplica el diseño presidencialista, que se caracteriza por la titularidad del gobierno o del órgano ejecutivo, recae en la figura del presidente, el presidencialismo en Bolivia tiene los siguientes rasgos característicos:

- 1º. La **legitimidad genética del gobernante**, refiere a que un gobierno, gobernante o funcionario, es legítimo si el acceso al cargo de autoridad en un órgano de poder público, se produjo conforme a los valores y/o procedimientos socialmente reconocidos de los gobernados, dichos procedimientos suelen ser expresados en normas institucionalizadas como la Constitución, en el modelo presidencialista boliviano, el Presidente es elegido por "sufragio universal, obligatorio, directo, libre y secreto"²³, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por un periodo de mandato de cinco años, el origen del poder presidencial está en la legitimidad democrática, por ello salvo causas de fuerza mayor o caso fortuito para cesar su mandato, el instituto de revocatoria es el único mecanismo para removerlo de su

²² Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 251.

²³ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 166.

cargo²⁴, como “derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el periodo de su mandato”²⁵, el electorado tiene el poder de cesarlo y no al parlamento como se da en regímenes parlamentarista, no existe el instituto del “voto de censura” parlamentario, el que puede censurar al presidente es el elector a través del voto. El mecanismo de elección presidencial, a es a través del voto mayoritario del padrón electoral, el elegido es “la candidatura que haya reunido cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo de cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación a la segunda candidatura”²⁶, si en la primera vuelta de la elecciones presidenciales no existe una preferencia por mayoría absoluta (50+1 % votos) hacia algún candidato o que la candidatura preferida haya obtenido un mínimo de cuarenta por ciento de votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento con relación a la segunda candidatura, se asume el mecanismo del ballottage, que es la segunda vuelta electoral, para producir la mayoría absoluta, donde el ganador es posesionado.

- 2º. **El ejecutivo monista**, refiere a que el carácter del presidencialismo es unipersonal, el Presidente es la figura central de la política, porque tiene una legitimidad popular, se unifica en el presidente (ejecutivo monista), las figuras de jefe de gobierno y jefe de estado del parlamentarismo (ejecutivo dual), de la misma manera, es de carácter unipersonal la estructura del gobierno, no existe la figura de gabinete colegiado del parlamentarismo, existe una separación personal entre gobierno y parlamento, el Presidente no viene del

²⁴ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 170.

²⁵ Bolivia, Ley No. 026 del Régimen Electoral, art. 25.

²⁶ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 166.

parlamento como es el caso del parlamentarismo, el viene de la elección popular, en listas separadas a los parlamentarios, por otra parte existe la imposibilidad de remover al Presidente de su cargo, por parte del órgano ejecutivo.

3º. La **separación de poderes**, el Presidente “propone y dirigir las políticas de gobierno y de Estado”²⁷, la asamblea Legislativa Plurinacional como órgano legislativo, tiene por atribución, “dictar leyes, interpretarlas derogarlas, abrogarlas y modificarlas”²⁸, no existe mecanismos de presión mutua entre el órgano legislativo y el ejecutivo, como ser la disolución del congreso por parte del Presidente o el voto de censura del congreso hacia el Presidente, ambos órganos deben cumplir su periodo de mandato. Si bien los poderes están separados hay interdependencia y coordinación, por esta razón el Vicepresidente del Estado miembro del órgano ejecutivo, a su vez es Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional²⁹ y tiene la atribución de “coordinar las relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos”³⁰, otros elementos de la interdependencia son que la Asamblea Legislativa Plurinacional propone ternas de altos cargos de organismos gubernamentales como la de Contralor General del Estado, presidente del banco central, máxima autoridad de regulación del sistema bancario y presidentes de entidades económica-sociales estatales³¹, aprobar o negar el nombramiento de embajadores propuestos por el Presidente, ratificar a propuestas del órgano ejecutivo los ascensos a altos cargos en la Policía Boliviana

²⁷ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 172.

²⁸ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 158.

²⁹ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 153.

³⁰ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 174.

³¹ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 72, inc. 15

y Fuerzas Armadas³², autorizar el enjuiciamiento del Presidente del Estado³³.

4°. **El Ejecutivo, centro impulsor de la política del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos**, la Constitución al hacer la distribución de competencias en el estado boliviano, distribuye las competencias del poder público en dos ámbitos de gestión pública, el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, el primero son el conjunto de instituciones públicas que ejercen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, los segundos son aquellos que ejercen su jurisdicción en ámbitos territoriales inmersos en el primero.

En ambos ámbitos de distribución del poder o de competencias el Ejecutivo es el centro impulsor de la legislación de las políticas públicas, en el nivel central del Estado el Presidente tiene las atribuciones de “proponer y dirigir las políticas de gobierno y de Estado”³⁴ y “dirigir la administración pública”³⁵, por ello tiene la facultad de iniciativa legislativa³⁶ para su tratamiento obligatorio en la Asamblea legislativa Plurinacional, así también de la observación³⁷ o promulgación de leyes sancionadas en el órgano legislativo³⁸.

En los gobiernos autónomos departamentales y municipales se repite la organización del poder de manera liberal, es decir la separación del mismo, con sus clásicas funciones ejecutiva y legislativa, estando

³² Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 160, inc. 8.

³³ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 161, inc. 7

³⁴ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 172, inc.3

³⁵ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 172, inc.4

³⁶ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 162, inc.3

³⁷ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 163, inc.10

³⁸ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 172, inc.7

la función judicial monopolizada desde el nivel central del Estado. El órgano ejecutivo en los gobiernos autónomos departamentales está presidido por el Gobernador o Gobernadora³⁹, en los gobiernos autónomos municipales por el Alcalde o Alcaldesa⁴⁰, el órgano legislativo que tiene facultades deliberativas, fiscalizadora y legislativa⁴¹ está constituida en los gobiernos autónomos departamentales por la Asamblea Departamental y en los gobiernos autónomos municipales por los Concejos Municipales, las autoridades ejecutivas y legislativas asumen sus cargos mediante elecciones democráticas en listas separadas, es decir al igual que el presidencialismo la legitimidad con la que cuenta un gobernador o un Alcalde se la debe a la preferencia ciudadana y le rinde cuentas a su electorado al igual que las Asambleas o Concejo, deben rendir cuentas a sus electores, por ello, decimos que el modelo presidencialista es replicado en las autonomías departamentales y municipales, respecto al diseño político institucional de las autonomías la Constitución establece que los entes deliberativos de las mismas elaborarán el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica, debiendo pasar un control de constitucionalidad y un referendo aprobatorio en su jurisdicción para su vigencia.

La Constitución establece que el gobierno regional autónomo, está constituido por un órgano ejecutivo y una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativa-administrativa y fiscalizadora, es decir no tiene facultad legislativa como en la autonomía departamental y municipal, respecto a las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas, se establece que su autogobierno se

³⁹ Bolivia, Ley No. 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, art. 30 inc. 2.

⁴⁰ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 283

⁴¹ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 277 y 283.

“ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley”⁴², abriendo el camino para que cada autonomía indígena elabore un diseño institucional diferente al liberal.

4. LA FUNCIÓN Y/O FACULTAD LEGISLATIVA EN BOLIVIA

La función legislativa puede ser entendida desde tres puntos de vista:

Desde un punto de vista sustancial “es una actividad estatal, reglada o discrecional, con límites jurídicos constitucionales, para la elaboración o creación del derecho por medio de normas jurídicas generales” (PUIG, 2006, pág. 29); desde una perspectiva orgánica, esta actividad es “privativa, especializada e indelegable” (PUIG, 2006, pág. 29) del órgano legislativo, desde un enfoque procesal, la función legislativa se manifiesta por producción de leyes sometidas a procedimiento constitucional.

La Constitución en su segunda parte titula “Estructura y Organización Funcional del Estado”, haciendo referencia a los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, respecto del órgano legislativo señala que es atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional “Dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas”⁴³, para el efecto describe el procedimiento legislativo desde la iniciativa legislativa, la aprobación y la sanción del proyecto de ley hasta su promulgación⁴⁴.

⁴² Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 290

⁴³ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 158, parágrafo I, inc. 3

⁴⁴ Bolivia. Constitución Política del Estado, artículos 162, 163 y 164

Respecto de las autonomías departamentales la Constitución refiere que el gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental “con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias”⁴⁵ y un órgano ejecutivo personificado en la figura del Gobernador o Gobernadora.

Respecto de las autonomías municipales señala que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal “con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias”⁴⁶ y un órgano ejecutivo representado por el Alcalde o Alcaldesa.

La facultad legislativa del nivel central del Estado y de las entidades territoriales tales como autonomías departamentales y municipales está regulada por la Constitución⁴⁷ de la siguiente manera:

- Las competencias privativas del nivel central del Estado, son aquellas en las que su facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva no se transfiere ni se delega. Son
- Las competencias exclusivas de un nivel de gobierno, pueden ser transferidas y delegadas las facultades reglamentarias y ejecutivas, no así la facultad legislativa.
- Las competencias concurrentes, refiere a que la facultad legislativa corresponde a l nivel central del Estado y los otros niveles ejercen facultades reglamentarias y ejecutivas.
- Las competencias compartidas, tiene doble legislación, una legislación básica del nivel central del Estado y una legislación de

⁴⁵ Bolivia. Constitución Política del Estado, artículo 277

⁴⁶ Bolivia. Constitución Política del Estado, artículo 284

⁴⁷ Bolivia. Constitución Política del Estado, artículo 297

desarrollo corresponde a las entidades territoriales.; por otra parte la reglamentación y ejecución la ejerce las entidades territoriales.

Respecto a la distribución competencias o distribución del poder entre del nivel central del Estado y de las entidades territoriales o autonomías véase la Constitución en su Capítulo Octavo "Distribución de Competencias", específicamente los artículos 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304 y 305.

5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE MATERIALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

Según VALLES, Josep M., la administración pública es "una organización integrada por personal profesionalizado, dotada con medios materiales y económicos de titularidad pública para llevar a la práctica las decisiones del ejecutivo" (VALLES, 2007, pág. 202), es una herramienta del ejecutivo de turno para la ejecución concreta de las políticas públicas sectoriales surgidas de la legislación, la Constitución señala que el Presidente tiene la atribución de "dirigir la administración pública"⁴⁸ y que los Ministros de Estado les corresponde "la gestión de la administración pública en el ramo correspondiente"⁴⁹, entonces la administración pública es aquel conjunto de entidades u órganos estatales que prestan servicio público a los ciudadanos, en el marco de sus atribuciones que el orden normativo les asigna.

La Ley No. 1178 de Administración y Control gubernamentales, utiliza el término sector público para señalar el entramado institucional de la administración pública⁵⁰, por otra parte la Ley No. 2341 de Procedimiento

⁴⁸ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 172, inc. 4.

⁴⁹ Bolivia. Constitución Política del Estado, art. 175, inc. 3.

⁵⁰ Bolivia, Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, art. 3,4 y 5.

Administrativo utiliza los términos sector público y administración pública, de manera equivalente para referirse al conjunto de órganos administrativos estatales, señalándolos como sujetos públicos de derecho⁵¹.

Según VALLES, Josep M., las funciones más significativas de la administración pública son:

- Aplicación de reglas generales a situaciones singulares de individuos, colectivos o corporaciones.
- Prestación de bienes y servicios.
- Captación y Gestión de recursos.
- Acumulación de información y asesoramiento experto (VALLES, 2007, pág. 53).

En Bolivia en el marco de las autonomías, existen a la par de la administración central del Estado, administraciones públicas de carácter local, ya que los regímenes autonómicos departamentales, municipales y regionales⁵², reproducen en su sistemas de gobiernos los ejecutivos como órganos institucionalizados de poder, encargados de aplicar la norma a situaciones precisas del día a día.

⁵¹ Bolivia, Ley No. 2341 de Procedimiento Administrativo, art. 1,2 y 5.

⁵² La Autonomía Indígena Originaria Campesina, de acuerdo a la Constitución, deberá hacer su diseño institucional de poder de acuerdo a sus normas, instituciones y autoridades “propias” de su cultura.

III. LA LEGITIMACIÓN DE LAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS (CORPORACIONES) PARA LA COPRODUCCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

1. EL ADMINISTRADO: LA PERSONA INDIVIDUAL O COLECTIVA, QUE INTERACTUA CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las personas asumen la situación de administrado cuando se relaciona con la burocracia estatal, la situación jurídica de administrado es simple y cualificada, simple porque todos somos los administrados en relación con la Administración Pública, cualificada si desarrollamos una relación concreta con dicha administración.

El administrado en esta relación actúa en condición de privado, es decir, centro de intereses personales propios, muestra su condición de titular de status libertatis, en un procedimiento administrativo se denominará "interesado" o "parte".

En el marco del derecho administrativo, el Administrado es "cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto a la Administración pública o a sus agentes" (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 1991, pág. 19), este término expresa la dicotomía jurídica política entre Estado e individuo, público y privado, en este caso Administración-Administrado.

El término Administrado, según el diccionario RAE significa "Dicho de una persona: Sometida a la jurisdicción de una autoridad administrativa".

La palabra administrado señalaría una posición privada y pasiva del individuo frente a la potencia del Estado, este punto de vista heredada del absolutismo, ha ido evolucionando, en la actualidad, el administrado es un sujeto activo de la vida política nacional, al respecto García de Enterría menciona que el término Administrado:

“es, realmente poco feliz; como participio pasivo del verbo administrar, parece argüir una posición simplemente pasiva de un sujeto, que vendría a sufrir o soportar la acción de administrar que sobre él ejerce otro sujeto eminente y activo, la potentior persona a que llamamos Administración Pública” ... “el administrado no es en el sistema jurídico actual un mero objeto del Derecho Administrativo, ni tampoco un término de referencia de simples posiciones pasivas (deberes, sujeciones, obligaciones), que era como la teoría jurídica del absolutismo, poniendo siempre en primer término la eminencia del bien general sobre el bien particular o privado, consideraba su situación jurídica ante el Derecho Público” (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 1991, pág. 17)

2. SITUACIONES JURÍDICAS ACTIVAS Y PASIVAS DEL ADMINISTRADO

Las relaciones jurídicas se dan entre personas “uno o varios sujetos activos, titulares del “poder” o “pretensión” y uno o varios sujetos pasivos “obligados” a la “prestación”. Prestación es la “actividad o abstención” que debe realizar el **sujeto pasivo** en beneficio del **sujeto activo**” (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 1991, pág. 17).

El administrado puede ser titular de una serie de situaciones jurídicas, agrupadas en dos grandes categorías, “según comporten una ampliación de su esfera jurídica, o bien una limitación o minoración de la misma. Se habla así de situaciones jurídicas de ventajas o activas y situaciones jurídicas

de desventaja, de gravamen o pasiva" (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 1991, pág. 28), estas son:

- 1º. Situaciones jurídicas de ventajas o activas: las potestades, los derechos subjetivos y los intereses legítimos (que se contraponen al interés simple).
- 2º. Situaciones jurídicas de desventaja, de gravamen o pasivas: La sujeción, el deber y la obligación.

2.1. SITUACIONES JURÍDICAS ACTIVAS

DERECHOS SUBJETIVOS

El derecho objetivo es "el conjunto de normas jurídicas que forman el ordenamiento vigente", el derecho subjetivo es un conjunto de "facultades que dichas normas conceden y garantizan a los individuos sometidos a ellas" (OSSORIO, 2001, pág. 326), por ello, el privado "puede ejercitar para hacer efectivas las potestades jurídicas que las normas legales reconocen" (OSSORIO, 2001, pág. 329).

Según García de Enterría el Derecho Subjetivo es "un poder en favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica tutela judicial de dicha posición" (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 1991, pág. 329).

El administrado es titular de derechos subjetivos frente a la Administración, en tres supuestos:

- Derechos de naturaleza patrimonial
- Derechos creados, declarados o reconocidos por actos administrativos, en favor de una persona.
- Situación de libertad individual

Estos derechos expresa situaciones de interés privado, que el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular, con el cual puede imponer a la administración una conducta.

LA POTESTAD:

Potestad es "dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa" (OSSORIO, 2001, pág. 779).

Según García de Enterría, la potestad o poder jurídico consiste en:

"un poder efectivo, atribuido directamente por el ordenamiento, previo, por lo tanto, e independiente de toda relación jurídica concreta, y susceptible, por esa razón de desplegarse y actuar frente a círculos genéricos de personas, que respecto del titular de dicho poder, se encuentran en una situación de sujeción" (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 1991, pág. 31).

Se trata de un poder genérico, no referido a un sujeto en particular, ni a un objeto determinado, un poder, en fin, que solo a través de su concreto ejercicio puede llegar a actualizarse y traducirse en un poder concreto, es decir, en un verdadero derecho subjetivo.

INTERES LEGÍTIMO

La vida social mayoritariamente transcurre en la búsqueda de intereses privados, particulares, parciales o de grupo, el “interés de cualquier persona en una situación consiste en las recompensas que puede derivar de ella” (DEUTSCH, 1993, pág. 23), el interés legítimo implica un derecho o una expectativa de recompensa, “provecho, utilidad, ganancia. Valor que en si tiene una cosa” (OSSORIO, 2001, pág. 528), “ajustado a razón o derecho” (OSSORIO, 2001, pág. 565), el interés legítimo es una situación de expectativa personal respecto de una situación, con el objeto de obtener de la misma recompensas razonablemente factibles.

El interés tiene dos aspectos:

- 1º. Subjetivo, “cuando describe una distribución de atención” (DEUTSCH, 1993, pág. 23), es decir una expectativa con resultado incierto.
- 2º. Objetivo, “cuando el interés es la probabilidad de recompensa efectiva” (DEUTSCH, 1993, pág. 23), es decir un derecho que es exigible su cumplimiento.

INTERES CREADO,

Cuando se ha ejercido una actividad tan prolongadamente que los individuos interesados en ella tienen un derecho prescriptivo para su ejercicio y su beneficio, se considera que poseen en la misma un **interés creado**.

2.2. LAS SITUACIONES JURÍDICAS PASIVAS

SUJECCIONES

Potestad y sujeción son términos identificatorios de una relación de dominación jurídica, el ciudadano administrado está sujeto o sometido a las potestades de la Administración Pública, por ejemplo, sujeción a la potestad reglamentaria, potestad tributaria, potestad expropiatoria, etc.

DEBERES Y OBLIGACIONES

El deber, en sentido estricto igual que las potestades, tiene su origen en la norma y no en ninguna relación o negocio jurídico concreto.

El deber jurídico es “un comportamiento obligatorio impuesto por una norma legal, por un contrato o por un tratado, a una persona en favor de otra, que tiene la facultad de exigir su cumplimiento” (OSSORIO, 2001, pág. 274).

La obligación es un “deber jurídico normativamente establecido de realizar u omitir determinado acto, y a cuyo incumplimiento por parte del obligado es imputada, como consecuencia, una sanción coactiva; es decir, un castigo traducible en un acto de fuerza física organizada” (OSSORIO, 2001, pág. 659).

El deber jurídico opera en dirección genérica, los gravados por ellos no tienen frente sí una persona específica titular de un derecho subjetivo, que les exija un comportamiento en que el deber consiste; la obligación opera en dirección concreta, se produce en estricta correlación con la exigencia de un comportamiento por parte de una persona con un derecho subjetivo específico.

Podemos decir el deber jurídico en sentido amplio es el género y los deberes y obligaciones en sentido puntual es la especie, ambos son “comportamiento, positivos o negativos, que se imponen a un sujeto en consideración a intereses que no son los suyos propios, sino los de otro sujeto distinto a los generales de la colectividad” (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 1991, pág. 33).

En el derecho administrativo los deberes están fijados en las normas generales y las obligaciones están fijadas en los actos administrativos o resoluciones que fija el órgano administrativo, respecto a casos concretos.

IV. MARCO NORMATIVO BOLIVIANO PARA EL DESARROLLO DE PLURALISMO CORPORATIVO

La legislación boliviana por otra parte ofrece un colchón institucional para el surgimiento, desarrollo de las corporaciones, grupos de interés, y su accionar en la vida política del país, a continuación, las citamos:

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado, respecto a los derechos civiles estipula las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a la “libertad de reunión y

asociación, en forma pública y privada, con fines lícitos”⁵³, es decir, es un derecho la conformación de asociaciones en todo ámbito de la actividad social siempre y cuando tenga un fin lícito, por otra parte, respecto a las asociaciones resultado de la división social del trabajo, menciona que todas las trabajadoras y trabajadores del campo y la ciudad “tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo a ley”⁵⁴, reconociendo y garantizando la “sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura”⁵⁵ y para este efecto “gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices”⁵⁶, respecto al pluralismo político de dichas asociaciones menciona que el “Estado respetará la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos”⁵⁷, es decir, dichas organizaciones tienen una autonomía respecto al Estado, por otra parte establece los principios sindicales de “unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo”⁵⁸, del mismo modo, establece el derecho de los trabajadores por cuenta propia a “organizarse para la defensa de sus intereses”⁵⁹, también “reconoce y garantiza el derecho a libre asociación empresarial”⁶⁰ y reconocimiento de la personalidad jurídica correspondiente.

⁵³ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Tercero: Derechos civiles y políticos, Sección 1: Derechos Civiles, Art. 21, inc. 4.

⁵⁴ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Quinto: derechos sociales y Económicos, Sección III: Derecho al Trabajo y al Empleo, art. 51, Parágrafo I.

⁵⁵ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Quinto: derechos sociales y Económicos, Sección III: Derecho al Trabajo y al Empleo, art. 51, Parágrafo III.

⁵⁶ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Quinto: derechos sociales y Económicos, Sección III: Derecho al Trabajo y al Empleo, art. 51, Parágrafo IV.

⁵⁷ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Quinto: derechos sociales y Económicos, Sección III: Derecho al Trabajo y al Empleo, art. 51, Parágrafo IV.

⁵⁸ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Quinto: derechos sociales y Económicos, Sección III: Derecho al Trabajo y al Empleo, art. 51, Parágrafo II.

⁵⁹ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Quinto: derechos sociales y Económicos, Sección III: Derecho al Trabajo y al Empleo, art. 51, Parágrafo VII.

⁶⁰ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo Quinto: derechos sociales y Económicos, Sección III: Derecho al Trabajo y al Empleo, art. 52, Parágrafo I.

Respecto a los derechos políticos, la Constitución Política del Estado menciona que:

“Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva...”⁶¹

Cita la Constitución que la participación en la formación, ejercicio y control de poder político es un derecho político, si bien no está claro, en este artículo de la Constitución, en la Ley del Régimen Electoral No. 26, especifica que la participación en la formulación de políticas públicas es un derecho político propio de los y las ciudadanas.

La Constitución Política del Estado se crea la institución política de **Participación y Control Social**, empoderando a la Sociedad Civil Organizada de toda índole para que puedan participar en el diseño de las políticas públicas y controlar la gestión pública⁶², con las siguientes atribuciones:

1. Participar en la formulación de políticas públicas.
2. Apoyar los órganos legislativos nacional, departamental y municipal en la construcción colectiva de leyes.

⁶¹ Bolivia. Constitución Política del Estado, Capítulo tercero: Derechos Civiles y políticos, Sección II: Derechos Políticos, art. 26, Parágrafo I.

⁶² Bolivia. Constitución Política del Estado, señala en su, Título VI PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL, artículo 241: “I. El Pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas; II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales; III. Ejercerá el control social a la calidad de los servicios públicos; IV. La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social; La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social; VI. Las entidades dl estado generan espacios de participación y control social por parte de las sociedades”.

3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
4. Solicitar información en todos los espacios de la gestión pública.
5. Conocer y pronunciarse sobre informes de gestión de las instituciones estatales.
6. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado
7. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación los casos que se considere.
8. Colaborar en la observación en procedimientos para designar cargos que correspondan.
9. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para cargos públicos.

2. CODIGO CIVIL

La **persona** es un "ser o entidad capaz de derechos y obligaciones, aunque no tengan existencia individual física, como las corporaciones, asociaciones, sociedades y fundaciones" (OSSORIO, 2001, pág. 747), el Código Civil boliviano señala que "toda persona tiene capacidad jurídica"⁶³, es decir "la aptitud.... para ser sujeto o parte ... en las relaciones de derecho, ya como titular de derechos o facultades, ya como obligado a una prestación o al cumplimiento de un deber" (OSSORIO, 2001, pág. 152), el Código Civil boliviano establece en su libro primero dos clases de personas: personas individuales y personas colectivas.

⁶³ Bolivia, Decreto Ley No. 12760, Código Civil, Libro Primero, Título I, Capítulo II, art. 3

Según el Código Civil de Bolivia, **son personas colectivas:**

“1) El Estado boliviano, la iglesia católica, los Municipios, las Universidades y demás entidades públicas con personalidad jurídica reconocida por la Constitución Política y las leyes. 2) Las asociaciones mutualistas, gremiales, **corporativas**, asistenciales, benéficas, culturales en general, educativas, religiosas, deportivas o cualesquiera otras con propósitos lícitos, así como las fundaciones”⁶⁴.

Todo grupo corporativo está reconocido por la Ley, debiendo hacer un trámite ante instancias gubernamentales para el efecto.

3. LEY No. 026 LEY DEL REGIMEN ELECTORAL

Según Sánchez Viamonte la “ciudadanía es una institución que habilita para el ejercicio de todos los derechos políticos, y comporta deberes y responsabilidades correlativos respecto al estado” (OSSORIO, 2001, pág. 178), según la Constitución política del Estado la ciudadanía consiste en:

- “1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y
2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por la ley”⁶⁵

El ejercicio de la ciudadanía en Bolivia es para todos los bolivianos y bolivianas a partir de los 18 años cumplidos, cualesquiera sean sus niveles de

⁶⁴ Bolivia, Decreto Ley No. 12760, Código Civil, Libro Primero, Título II, Capítulo I, art. 52, las negrillas son nuestras.

⁶⁵ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 144

instrucción, ocupación o renta, los derechos de ciudadanía se suspenden por causales establecidos en la Constitución⁶⁶.

La Ley del Régimen Electoral de Bolivia respecto a la **ciudadanía** establece que “todas las personas tienen el derecho a participar libremente de manera individual o colectiva, en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes”⁶⁷ , respecto de los derechos políticos enumera una lista de 11 derechos políticos y 6 deberes políticos, sin embargo podemos resaltar el derecho político a **“la participación, individual y colectiva, en la formulación de políticas públicas y la iniciativa legislativa ciudadana”**⁶⁸, es decir, las corporaciones civiles tienen el derecho a participar en la formulación de políticas públicas en el nivel central así como en los gobiernos de las entidades territoriales autónomas, esto en el marco de democracia directa y participativa⁶⁹, al respecto la Ley del Régimen Electoral instituye que:

“La democracia directa y participativa se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular”⁷⁰

⁶⁶ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 28: “El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida: 1. Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra, 2. Por defraudación de recursos públicos, 3. Por traición a la patria”

⁶⁷ Bolivia: Ley No. 026 del Régimen Electoral, Capítulo II CIUDADANIA Y DERECHOS POLÍTICOS, art. 3 (CIUDADANÍA)

⁶⁸ Bolivia: Ley No. 026 del Régimen Electoral, Capítulo II CIUDADANIA Y DERECHOS POLÍTICOS, art. 4, inc. e. (DERECHOS POLÍTICOS), Negrillas nuestras.

⁶⁹ La Democracia directa y participativa, junto a la representativa y la comunitaria es el sistema de gobierno adoptado por el Estado Boliviano, Véase Bolivia, Constitución Política del Estado, (SISTEMA DE GOBIERNO), art. 11, a este sistema de gobierno se le denomina Democracia Intercultural , Véase Bolivia, Ley del Régimen Electoral, (DEMOCRACIA INTERCULTURAL) art. 7

⁷⁰ Bolivia: Ley No. 026 del Régimen Electoral, (DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA) art. 8.

4. LEY No. 31 MARCO DE AUTONOMIAS Y DESCENTRALIZACIÓN

Instituye el marco general de la participación y control social en las entidades territoriales autónomas, debiendo los gobiernos autónomos garantizar la participación y el control social, dicha **Participación Social**:

“se aplica a la elaboración de las políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley”⁷¹

En este marco de participación establece que en la **Gestión Participativa**, los gobiernos autónomos deberán garantizar espacios de participación ciudadana y canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales, para ello deben considerar mínimamente:

“1. Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos. 2. Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa. 3. Canales o espacios de atención permanente de la **demanda social y ciudadana**”⁷².

La Ley No. 31 establece que los gobiernos autónomos deben garantizar a participación ciudadana en la gestión pública (planificación, seguimiento, evaluación y control) mediante el establecimiento de espacios y canales de participación social en el marco de su competencias, la demanda social debe ser atendida mediante canales institucionalizados de gestión pública

⁷¹ Bolivia, Ley No. 31 Marco de Autonomías y Descentralización, TITULO VIII, CAPITULO I: PARTICIPACIÓN SOCIAL, ART. 138.

⁷² Bolivia, Ley No. 31 Marco de Autonomías y Descentralización, TITULO VIII, CAPITULO I: PARTICIPACIÓN SOCIAL, ART. 139. Negrillas nuestras.

participativa, esto en el marco de los derechos políticos de la democracia directa y participativa.

5. LEY No. 341 DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

La ley No. 341 define la **Participación** como derecho (político) de la siguiente forma:

“Es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones”⁷³

En una retórica escénica⁷⁴ la Ley No. 341 establece que son actores de la participación y control social, la **sociedad civil organizada**⁷⁵, estableciendo la siguiente tipología:

1. Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.

2. Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.

3. Circunstanciales. Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir”⁷⁶

⁷³ Bolivia, Ley No. 341 De Participación y Control Social, art. 5.

⁷⁴ Para el sociólogo Erving Goffman, “la vida social es como la representación de unos actores en un escenario, porque nuestra forma de actuar depende del papel que representemos en un momento dado. Este enfoque se denomina **modelo dramático**, pues concibe la vida social como si fuera una obra de teatro” (GIDDENS, 2002, pág. 139).

⁷⁵ Bolivia, Ley No. 341 De Participación y Control Social, art. 6.

⁷⁶ Bolivia, Ley No. 341 De Participación y Control Social, art. 7 (TIPOS DE ACTORES).

Los derechos de la participación y control social de la sociedad civil se efectúa a través de:

“1. Participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos, y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado.

2. Realizar Control Social a la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas que administran recursos fiscales, y/o recursos naturales.

3. Realizar Control Social y acceder a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos que prestan las empresas públicas, privadas, incluyendo las cooperativas u otro tipo de entidades.

4. Ser informados sobre los convenios que se suscriban con las instituciones y agencias de cooperación externa, que desarrollen actividades en el territorio del Estado Plurinacional.

5. No ser discriminada o discriminado en el ejercicio de la Participación y Control Social.

6. Acceder a información documentada y estadística, de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales.

7. Ser asistidas y asistidos en la búsqueda de información por las y los servidores públicos de las entidades estatales, y las y los empleados de las empresas privadas que presten servicios básicos o administren recursos fiscales y/o recursos naturales.

8. Presentar iniciativas legislativas u otra normativa.

9. Participar en los procesos de rendición pública de cuentas de las entidades del Estado Plurinacional.

10. Acceder a información formal y oportuna de todos los recursos económicos, programas y asistencia de los organismos de la cooperación internacional.

11. Participar en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud.
12. Participar en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado.
13. Participar en la gestión ambiental, y ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas.
14. Participar y ejercer Control Social en el desarrollo energético, hidrocarburífero y forestal, a empresas, instituciones y comunidades.
15. Participar y ejercer Control Social en el desarrollo de la cadena productiva minera en todas sus etapas.
16. Formar parte activa del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, a través de los representantes de la sociedad civil organizada reconocidas legalmente a nivel nacional, manteniendo independencia en el cumplimiento de sus atribuciones específicas, en el marco de la Ley N° 004, Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, de 31 de marzo de 2010.
17. Ser parte activa de la entidad de planificación participativa, prevista en el Artículo 317 de la Constitución Política del Estado.”⁷⁷

6. LEY No. 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley de procedimiento Administrativo señala como sujetos de la norma a **Sujetos Públicos** que son los órganos administrativos y a los **Administrados** que son las personas individuales sujetos de la actuación administrativa.

Respecto de los **Administrados** hace referencia a la **Acción Legítima**:

⁷⁷ Bolivia, Ley No. 341 De Participación y Control Social, art. 8 (DERECHOS DE ACTORES) Negrillas nuestras.

“Toda persona individual y colectiva, pública o privada, cuyo derecho subjetivo o interés legítimo se vean afectados por una actuación administrativa, podrá apersonarse ante la autoridad competente para hacer valer sus derechos o intereses, conforme corresponda”⁷⁸.

Respecto a **Terceros Interesados**, menciona dicha Ley:

“Cuando de los antecedentes de una actuación administrativa se estableciera que, además de las personas comparecidas, otras pudiesen tener derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado, se les notificará con las actuaciones para su participación en el proceso, sin que proceda retrotraer el procedimiento”⁷⁹.

Respecto a la **Representación**, menciona dicha Ley:

“I. Toda persona que formule solicitudes a la Administración Pública podrá actuar por sí o por medio de su representante o mandatario debidamente acreditado.... III. La representación de las comunidades campesinas y organizaciones territoriales de base podrá acreditarse a través de la presentación de actas o instrumentos legales conforme a Ley”⁸⁰.

Los administrados o personas tienen los siguientes derechos en su relación con la Administración Pública:

⁷⁸ Bolivia, Ley No. 2341 De Procedimiento Administrativo, Capítulo II Administrados, Sección Primera: Legitimación, art. 11 (ACCIÓN LEGÍTIMA DEL ADMINISTRADO)

⁷⁹ Bolivia, Ley No. 2341 De Procedimiento Administrativo, Capítulo II Administrados, Sección Primera: Legitimación, art. 12 (TERCEROS INTERESADOS)

⁸⁰ Bolivia, Ley No. 2341 De Procedimiento Administrativo, Capítulo II Administrados, Sección Primera: Legitimación, art. 13 (REPRESENTACIÓN)

En su relación con la Administración Pública, las personas tienen los siguientes derechos:

- “a) A formular peticiones ante la Administración Pública, individual o colectivamente;
- b) A iniciar el procedimiento como titular de derechos subjetivos e intereses legítimos;
- c) A participar en un procedimiento ya iniciado cuando afecte sus derechos subjetivos e intereses legítimos;
- d) A conocer el estado del procedimiento en que sea parte;
- e) A formular alegaciones y presentar pruebas;
- f) A no presentar documentos que estuviesen en poder de la entidad pública actuante;
- g) A que se rectifiquen los errores que obren en registros o documentos públicos, mediante la aportación de los elementos que correspondan;
- h) A obtener una respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen;
- i) A exigir que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos del procedimiento;
- j) A obtener certificados y copias de los documentos que estén en poder de la Administración Pública, con las excepciones que se establezcan expresamente por Ley o disposiciones reglamentarias especiales;
- k) A acceder a registros y archivos administrativos en la forma establecida por Ley;
- l) A ser tratados con dignidad, respecto, igualdad y sin discriminación; y,
- m) A exigir que la autoridad y servidores públicos actúen con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones”⁸¹.

⁸¹ Bolivia, Ley No. 2341 De Procedimiento Administrativo, Capítulo II Administrados, Sección Segunda: Derechos de las Personas, art. 16 (DERECHOS DE PERSONAS)

La Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación⁸².

CAPITULO DOS. EL CONFLICTO SOCIAL COMO FUENTE MATERIAL DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LA LEY MUNICIPAL NO. 15 DE TRANSPORTE Y TRANSITO URBANO PROMULGADA EL 18 DE ABRIL DE 2012 Y DE SU POSTERIOR MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA LEY MUNICIPAL NO. 18

I. INTRODUCCIÓN

Para entender como el conflicto es el modelador de la legislación administrativa y la política pública vamos a hacer una biografía del conflicto social suscitado en la ciudad de La Paz el año 2012, entre los choferes sindicalizados, vecinos y Alcaldía municipal, explicaremos como resultado de ese sistema de acción conflictivo, surge la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano promulgada el 18 de abril de 2012 y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18, desmitificando la creencia de que la ley es la expresión de la voluntad general, más bien diríamos, que la Ley es el resultado de un equilibrio social suscitado entre actores corporativos, es el estado de cuestión de la lucha social institucionalizado.

⁸² Bolivia, Ley de Procedimiento Administrativo No. 2341, Capítulo II Administrados, Sección Segunda: Derechos de las Personas, art. 17 (OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y SILENCIO ADMINISTRATIVO)

II. MARCO JURÍDICO DEL TRANSPORTE URBANO

La Constitución Política del Estado establece que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos, el “transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano”⁸³

La Ley No. 165 General de Transporte⁸⁴ señala que es competencia exclusiva de gobiernos autónomos municipales:

- Planificación y desarrollo del transporte y tránsito urbano.
- Efectuar registro de derecho propietario de vehículos automotores
- Educación vial
- Regulación de tarifas de transporte
- Construcción, administración y mantenimiento de aeropuertos
- Construcción y administración de caminos vecinales
- El transporte urbano, ordenamiento y educación vial y tránsito urbano deberán hacerlo en coordinación con la policía boliviana.

La Ley No. 2028 de Municipalidades⁸⁵, en su artículo 8, establecía que competencia en materia de servicios de los gobiernos municipales:

- Coordinar la prestación de los servicios de transporte con la Superintendencia sectorial correspondiente.
- Organizar y reglamentar en coordinación con la Policía Nacional, el tránsito y vialidad de su jurisdicción, en cumplimiento de normas nacionales esenciales e internacionales que sean aplicables; regular

⁸³ Bolivia. Constitución Política del Estado, art., 302, inc. 18.

⁸⁴ Bolivia, Ley No. 165 General de Transporte, art 22

⁸⁵ Bolivia, Ley No. 2028 de Municipalidad, art. 8.

y registrar los vehículos en general y la emisión de placas de su jurisdicción.

Sin embargo el referido artículo fue derogado por disposiciones derogatorias de la Ley No. 312 Marco de Autonomías y Descentralización, conforme al marco competencial dispuesto en la nueva Constitución Política del Estado.

La Ley No. 312 Marco de Autonomías y Descentralización⁸⁶, desarrolla y precisa el alcance de las competencias asignadas por la Nueva Constitución Política del Estado, respecto del transporte en gobiernos municipales, refiere a que estas tienen las siguientes competencias exclusivas:

- Planificar y desarrollar el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento de tránsito urbano.
- Efectuar el registro de derecho propietario de los vehículos automotores
- Educación vial
- Regular tarifas de transporte, en marco de las normas, políticas y parámetros fijados por el nivel central del Estado.
- La competencia exclusiva municipal en transporte urbano, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano, se la ejercerá en lo que corresponda en coordinación con la Policía Boliviana.

⁸⁶ Bolivia, Ley No. 031 Marco de Autonomías y Descentralización, artículo 96, párrafo VII.

III. LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE LA PAZ

El problema social es una construcción social y política (SUBIRATS, 2008, pág. 34), social pues es producto de las interacciones sociales, que crean representaciones y estereotipos que simplifican la realidad, en este proceso dicha representación adopta una valoración social, conforme a la perspectiva con la que se la observa, a su vez, es política pues “gran parte de ella ocurre en la búsqueda de intereses de individuos o grupos particulares” (DEUTSCH, 1993, pág. 23), que en su disputa buscan influenciar a los gobiernos de turno.

La problemática del transporte pertenece al ámbito público, entendido este como “lo que es la responsabilidad del Estado” (AGUILAR VILLANUEVA, 2012), el transporte urbano, al ser una atribución constitucional de los gobiernos municipales autónomos, adquiere una cualidad de interés público, en razón de esta justificación jurídica y política, los gobiernos municipales están obligados a la generación de políticas sectoriales de transporte urbano.

Según un informe publicado en enero de 2012 por el periódico La Razón (LA RAZÓN, 03/01/2012, págs. A-10), en una década entre 2000 y 2010 la cantidad de minibuses se incrementó de 6.393 a 15.207 es decir un incremento de 137% en la ciudad de La Paz, adicionalmente el parque automotor de la ciudad de La Paz subió de 83.000 a 166.632 vehículos, en total 200.000 motorizados circulaban por la ciudad de La Paz, de éstos el 50 % atravesaban por el centro de la ciudad.

Por otra parte según un informe publicado por el periódico Página Siete (PÁGINA SIETE- Sociedad, 15/03/2012, pág. 26), en base a información de la

Unidad de Sistema Viales del GAMLP, el 45,5% de las 540 líneas de transporte público autorizadas para operar, tenían ruta principal el centro de la ciudad es decir Plaza San Francisco-Avenida Mariscal Santa Cruz, esto porque hasta el año 2008 año de aprobación de la Ordenanza Municipal 231/2008, la CUTUP⁸⁷ era la instancia que aprobaba la creación y rutas de las nuevas líneas en coordinación con Organismo Operativo de Tránsito sin un plan de vialidad, según las Ordenanzas Municipales 231/2008 y 109/2010 la Alcaldía es la instancia que aprueba la creación de nuevas líneas y destinos en la ciudad de La Paz, a continuación se muestra la distribución de líneas en La Paz, el año 2012:



Tipo de Transporte	Urbano	Metropolitano	Total
Minibús	52	80	132
Carries	42	1	43
Buses Grandes	8	5	13
Micros	11	15	26
Trufis	31	1	32
Total	144	102	246

Fuente: Periódico (PÁGINA SIETE, 27/01/2012, pág. 26)

Para el año 2012 el sector del autotransporte pide aprobación de 25 nuevas líneas en la ciudad de La Paz, como se verá en el cuadro la mayoría de las

⁸⁷ La CUTUP es la Central Única de Transporte Urbano de Pasajeros, instancia dependiente de la Federación Departamental de Choferes de La Paz.

líneas son de minibús y carries que transitan por centro de la ciudad, esto genera congestión vehicular en horas pico.

El incremento del sector de transporte en 137% en la última década (2000-2010), nos plantea que este sector de trabajadores informales del transporte, es a su vez una forma de autoempleo para afrontar la ausencia de fuentes formales de trabajo, por esta razón los transportistas para subir su tasa de rentabilidad minimizan costos de operación, por ejemplo aumento de asientos en los automóviles excediendo su capacidad original, compra de repuestos y artículos usados o de baja calidad para su automóvil, por otra parte, recurren a los trameajes para hacer más recorridos, esto adicionado a prácticas culturales populares (música chicha, trato personal e higiene) bajan ostensiblemente la calidad del servicio.

La problemática del transporte urbano en la ciudad cuenta con muchas aristas:

- En lo social: los empleos generados en el transporte sindicalizado, son de baja calidad, pues no cuentan con seguridad social.
- En lo económico: la búsqueda de rentabilidad de los transportistas, contextualizado por la negativa municipal de alza de tarifas, genera baja calidad del servicio.
- En lo cultural: la falta de educación e higiene por parte de conductor y pasajero, reduce calidad del servicio.
- En el desarrollo urbano; la desorganización y falta de políticas respecto a la vialidad urbana de transporte genera un caos, que reduce la calidad de vida de los habitantes.
- En lo político: El sector de autotransporte se convierte en un grupo de presión de apoyo o rechazo a los gobiernos de turno en función a sus

intereses corporativos, esto sumado a su capacidad de paralización del transporte, los convierte en un actor social importante.

El problema del autotransporte como se vio arriba tiene muchas perspectivas, por ello es sensible su tratamiento, a pesar de ello, en enero de 2012 se planteaba en la ciudad de La Paz, un Proyecto de Ley Municipal de Transporte y Tránsito Urbano (PLMTTU), el cual incluía el control al sector, la aplicación de sanciones paralelamente al organismo de tránsito y la aplicación del transporte masivo municipal, este coctel de medidas, iba contra su rentabilidad, pues la competencia de transporte de municipal, el control del “trameaje” y la calidad, sumado a la negativa del alza de pasajes, mostraba un escenario desfavorable a los transportistas.

En contra partida la posición de los transportista de mantener el statu quo al no haber incremento de pasajes, proyectaba a los vecinos de la ciudad la continuidad del “mal servicio”, entonces el GAMLP se convertiría en un aliado al vecino para desbalancear el equilibrio, y proponer cambios en la mejora del servicio del transporte, la autoridades ediles lo entendieron así, por ello condujeron la elaboración e implementación de un Plan para el reordenamiento del transporte en la ciudad de La Paz.

IV. EL CONFLICTO DEL 2012, MODELADOR DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE TRANSPORTE DE LA CIUDAD DE LA PAZ

1. LA RUPTURA DEL EQUILIBRIO: LA GÉNESIS DEL CONFLICTO DE TRANSPORTE EN LA GESTIÓN 2011

La noción de ruptura del equilibrio parte de la hipótesis de que toda sociedad se encuentra autoregulada por mecanismos institucionales, para preservar el orden normativo, de manera que limite tendencias de violencia desintegradora del conjunto, sin embargo, estos mecanismos, no son infalibles, muchas veces sobrecargados o descontextualizados, no responden a la complejidad social, entonces estamos ante la ruptura del equilibrio social y emerge el conflicto.

Al respecto Lorenzo Cadarso refiere lo siguiente:

“Toda sociedad, ya se opine con T. Parsons que es un **sistema autorregulado y autocompensado** o se opte, con K. Marx, por poner el acento en las **contradicciones del sistema**, dispone para su reproducción de determinados mecanismos de **autorregulación** que limitan los efectos negativos de determinados procesos estructurales o reorientan las actitudes críticas que podrían generarse de forma coyuntural” (LORENZO CADARSO, 2001).

La ruptura del equilibrio en el caso que estudiamos se dio por factores de carácter nacional y local que los pasamos a citar:

A nivel nacional el 16 de agosto de 2011, se promulgó la Ley 165 General de Transporte, donde señala las competencias exclusivas de gobiernos autónomos municipales respecto al transporte y tránsito urbano, la misma establece la potestad municipal de regulación de tarifas en el ámbito de su jurisdicción.

A nivel local, mencionemos que el 4 de abril de 2010 ganó en las elecciones municipales el candidato del Movimiento Sin Miedo Luis Revilla, asumiendo funciones de Alcalde Municipal el 30 de mayo de 2010, que había ofrecido

la propuesta electoral Programa de Gobierno 2010-2015 “Diez tareas para La Paz” (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2016), en la que propone en su segunda tarea “Transporte cómodo, barato, seguro”, los siguientes puntos:

- Poner en marcha el Sistema Integrado de Transporte Público Masivo, el La PazBus (BIR), un sistema de grandes buses articulados para cubrir los siguientes recorridos: 1º ruta modelo Autopista: Ceja-Estación Central-Pérez Velasco; 2º rutas a mediano plazo: Rio Seco-Ceja Pérez-Obrajes-Cota Cota-Chasquipampa y Minasa-Buenos Aires.
- Ejecutar un plan concertado de reordenamiento de transporte público a través de un nuevo sistema de concesiones de rutas.
- Construcción de parqueos en el casco urbano central, implementación de sistema semafórico, modernización de terminal de buses, construcción de terminal de buses Minasa.
- Plan vial para construcción, ampliación y mejoramiento de vías.
- Plan peatonal con refacción de aceras del casco urbano central, plan de mobiliario urbano.

Este plan se pondría en marcha a partir del mes de marzo de 2011, donde el GAMLMP convocó a la primera “Cumbre social por un mejor transporte de La Paz”, con el lema “Por un transporte digno”, con la participación de 35 organizaciones de la sociedad civil (entre ellas las FEJUVEs La Paz, Sur, Noreste, Oeste, los Comités de Vigilancia, los Gremiales, la UMSA y otras) en un ambiente de expectativas y demandas sociales de alza de tarifas de los choferes y seguridad, higiene, frecuencia de llegadas y otros temas de parte de vecinos de la ciudad, el propósito era lograr una “propuesta global de cómo mejorar el transporte público en La Paz” (LA PATRIA, 20/03/2011), las temáticas a exponer serían:

- Transporte y medio ambiente
- Planificación Urbana
- Planteamiento de Normativa Municipal
- Planificación del Transporte y el proyecto La PazBus

En esta cumbre se encargó a una comisión interinstitucional (integrada por representantes de transporte sindicalizado, libre y cooperativas y funcionarios del GAMLP), el estudio técnico y económico de la estructura de costos de las diferentes modalidades de transporte público de la ciudad de La Paz, atendiendo el pedido del transporte sindicalizado, también se aprobó la constitución de un transporte público municipal

La continuación de la cumbre en junio de 2011 (BOLPRESS, 2011), se discutieron tres temas:

- El Plan Integral de educación vial
- La Ley Municipal de Transito
- La estructura de costos del transporte público urbano

La Cumbre aprobó el Plan Vial de educación, asimismo se ratificó los criterios de derechos al "transporte de calidad", se presentó de manera general el Proyecto de Ley Municipal de Transito, por ello, las organizaciones asistentes solicitaron conocerla en su totalidad, dirigentes de FEJUVE y otras organizaciones decidieron respaldar los resultados del estudio técnico económico que recomienda "congelar las tarifas" de las distintas modalidades del transporte.

El GAMLP presentó un plan de control y denuncia vecinal, para que los vecinos controlen tarifas y tramos de que realizan las líneas de transporte, para evitar el "trameo"⁸⁸, ofreciendo una línea telefónica de denuncia, además de Facebook y Twiter institucional del GAMLP.

Funcionarios de GAMLP presentaron resultados de la comisión interinstitucional para estudio de costos del transporte urbano, concluyendo que las tarifas del transporte urbano deben mantenerse en los niveles actuales, conforme a la práctica validada socialmente en la paz y recomiendan que "no es oportuno autorizar el incremento de tarifas de autotransporte urbano, en tanto no se verifique una mejora cualitativa del servicio en todas su modalidades" (BOLPRESS, 2011), este estudio fue rechazado por representantes del transporte paceño presentes en la Cumbre.

A nivel nacional el 16 de agosto de 2011, se promulgó la Ley 165 General de Transporte, ratificando en gran medida a lo establecido por La Ley No. 312 Marco de Autonomías y Descentralización⁸⁹ de 19 de julio de 2010, donde señala las competencias exclusivas de gobiernos autónomos municipales respecto al transporte y transito urbano, la misma establece la potestad municipal de regulación de tarifas en el ámbito de su jurisdicción, ello en desarrollo de las competencias establecidas en la Constitución.

Anterior a este conjunto normativo que desarrolla las competencias exclusivas en materia de transporte de los gobiernos municipales, en la Ley No. 2028 de Municipalidades establecía que la prestación de servicios de

⁸⁸ El "trameo" refiere a que los choferes que operan en distintas línea concesionadas por el GAMLP, no cumplen con todo el tramo que les corresponde de para a parada, eluden esta obligación haciendo recortes de paradas y cambios de disco, con la finalidad de cobrar más servicio al fraccionar su servicio en tramos cortos.

⁸⁹ Bolivia, Ley No. 031 Marco de Autonomías y Descentralización, artículo 96, parágrafo VII.

transporte en área urbana debía ser regulada en coordinación con la Superintendencias de Transportes, la misma que fue sustituida el año 2009 por la Autoridad de Fiscalización y Control de Telecomunicaciones y Transportes (ATT)⁹⁰ que tiene como atribución fiscalizar, controlar, supervisar y regular las actividades de su sector, en razón a la existencia de esta institución regulatoria, en principio el GAMLP no asumió como su potestad la regulación de tarifas, por el vacío jurídico, que fue esclarecido mediante las leyes de autonomías y transporte del año 2011, este año se identificaba al GAMLP como actor con el rol de regular tarifas, acá se clarifica el contrincante del sector sindicalizado del transporte, a esta instancia debería dirigir sus demandas y recursos de poder para conseguir aumento tarifario, sin embargo, junto a ello se sumó la propuesta de del GAMLP de implementación de un transporte masivo y un reordenamiento general del transporte urbano, que dio impulso al origen del conflicto, que no pudo ser detenido con la Cumbre social del Transporte, entonces sería en las calles la lucha del transporte, la vía institucional no respondió a la demanda.

2. EL DUELO: CONFRONTACION ENTRE GAMLP Y SECTOR DE TRANSPORTE URBANO

El duelo es el enfrentamiento abierto de las partes, cuyos componentes son:

- “La **satisfacción-frustración de expectativas**, refiere a que los conflictos son generados por frustración de expectativas, una manera de frenarlos sería satisfaciendo expectativas de los actores.
- La **comunicación e incomunicación** de las partes.

⁹⁰ Bolivia, Decreto Supremo No. 0071 de 9 de abril de 2009.

- La **provocación y respuesta**, “la comunicación distorsionada entre actores sociales implica que los actos de cada uno de ellos sean interpretados como una provocación intolerable e injustificada por su oponente” (LORENZO CADARSO, 2001, pág. 199).

En el caso del conflicto de transporte público en la ciudad de La Paz, el duelo comenzó el mes de enero del año 2012 con los siguientes hechos:

El Concejo Municipal de La Paz tiene un avance de 80 % de aprobación del Proyecto de Ley de Transporte y Transito Urbano (PLMTTU), que incluye la implementación del transporte masivo de carácter municipal, controles a rutas y servicio del transporte sindicalizado paceño, la doble sanción al sector del transporte por parte de la Alcaldía y de Transito.

El ejecutivo Municipal, crea el SETRAM (Servicio de Transporte Municipal), con el propósito de atender la demanda de la ciudadanía de transporte, ante la “mala calidad” del servicio público en áreas alejadas de la urbe, esto dentro del Programa de Transporte Masivo PTM, que tiene por objeto la compra de buses con capacidad de 50 y 60 pasajeros.

Paralelamente a la creación del SETRAM, desde la primera semana de enero de 2012 la Alcaldía implemento a los reguladores viales, funcionarios municipales dedicados al control de rutas y del servicio del transporte sindicalizado paceño, los mismos con atribuciones de fijar sanciones, según el Alcalde Luis Revilla “la Alcaldía incorpora Reguladores Viales para poner orden al trabajo que desempeña el sector –del transporte sindicalizado- por el mal servicio” (LA RAZÓN-Ciudades, 17/01/2012, págs. A-12), en sus primeros días de trabajo los Reguladores Viales señalan que los transportistas no se respetan las rutas y que el 65 % de los vehículos sindicalizados están en mal estado.

Ante el avance del PLMTTU y el control de los Reguladores Viales al transporte sindicalizado, la federación de Choferes de La Paz, plantearon un pliego de demandas al GAMLP de las que resaltan las siguientes.

1. Cambio de funcionarios de la Dirección de Sistemas Viales.
2. Retirar reguladores viales de las calles, por “abusos que cometieron” y “excediendo atribuciones y funciones” “quitando discos, letreros, monederos, rompiendo luminarias y retrovisores”.
3. Obras en materia de mantenimiento y construcción vial
4. Revisión del PLMTTU
5. Eliminación de doble sanción, dicen ser “victimas de doble sanción” por parte de los reguladores viales de la Alcaldía y de los agentes de Tránsito.
6. Oposición a licitación a líneas del transporte
7. Incremento de tarifas de los pasajes de transporte público, pues, “son más de 13 años que tarifas de transporte se mantienen congeladas y es necesaria una nivelación”.
8. Contra implementación del transporte masivo por “competencia desleal al sector”.

Esta disputa entre la Alcaldía y los vecinos enfrentados contra los choferes sindicalizados duraría casi cuatro meses hasta el 23 de abril de 2012, con una serie de medidas de presión, en las que se cuenta bloqueos, paros, marchas, cerco a la Alcaldía y por otra parte amenaza de la FEJUVE y la Alcaldía de licitar las rutas y dejar fuera a las líneas del transporte sindicalizado, abajo se ofrece un recuento de los hechos suscitados, sin embargo esta disputa se radicalizaría después.

2.1. CONOCIENDO LAS NECESIDADES, INTERESES Y POSICIONES DE LOS ACTORES DEL DUELO

Por necesidad entendemos:

- 1) “un insumo o dotación de alguna cosa o relación, cuya carencia va seguida de un daño observable” (DEUTSCH, 1993, pág. 24),
- 2) “carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida” (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2016),
- 3) Aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir

La necesidad es la situación personal que requiere la provisión de un bien o servicio vital.

Las necesidades de las personas o grupos sociales se traducen en intereses sociales, que buscan ser satisfechos a través del entramado institucional de la sociedad, en algunos casos por organizaciones privadas, en muchos casos por la administración pública, en grado mayor como el Boliviano, donde el Estado tiene un rasgo social, protector de derechos humanos, promotor la justicia social y el bienestar general⁹¹, la política ahí es un proceso de asignación de valores o bienes a la sociedad.

Las necesidades, se traducen en intereses y estos en posiciones públicas, el ciudadano administrado, asume una “actitud o manera de pensar, obrar o conducirse respecto de algo” (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2016), notemos que un actor social o grupo de presión en función de sus necesidades, toma

⁹¹ La Constitución Política del Estado de Bolivia vigente señala en su artículo 9 fines y funciones esenciales del Estado Boliviano, la de constituir una sociedad justa, garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas.

intereses y posiciones para conseguir que la administración pública genere norma y acción en su beneficio.⁹²

Como se ve en el gráfico de análisis de conflicto "la cebolla", la necesidad que pretenden satisfacer los choferes sindicalizados de La paz, es el dinero o aumento de ingresos, a través de aumento de tarifa de pasajes a los usuarios, el interés que persiguen es que su actividad no sea regulada o no exista control por parte del GAMLP o los vecinos, por otra parte requieren mantener el monopolio del transporte, sin competencia "desleal" de transporte público que pretendía implementar el GAMLP, la posición que asumían era porta tanto, contra la LMTTU, que: victimiza al chofer con doble sanción por parte de la Alcaldía y de la Policía, implementa la desleal competencia del transporte masivo municipal que dejaría sin trabajo forzosamente a miles de conductores y los abusos que cometen los "reguladores viales" del municipio.

Frente al actor corporativo del transporte, están dos aliados El GAMLP y la FEJUVE otro actor corporativo vecinal, las necesidades de ambos son diferentes, el GAMLP tiene la necesidad de reproducir el poder, es decir, no permitir que suban los pasajes para mantener el respaldo popular a su gestión edil, la necesidad de la FEJUVE es dinero o no permitir que se afecte la economía de sus afiliados, los vecinos, los intereses se unen en que requieren que el servicio del transporte en la ciudad de La Paz, debe ser de calidad, que cumpla con rutas y horarios establecidos y presente seguridad a los usuarios mediante el mantenimiento de sus unidades de transporte, la posición que asumen es a favor de la LMTTU, que busca ordenar todo el sistema de transporte, mejorar la calidad del servicio, limitando de esta

⁹² Esta situación de relacionamiento, es estudiado en la excelente obra de Simón Fisher (FISHER, 2000), donde desarrolla una herramienta útil para analizar conflictos, denominada "la cebolla" o "la dona", que se propone "moverse de la posición pública de cada una de las partes del conflicto y entender los intereses y necesidades de éstas", donde las necesidades son "lo que debemos tener", los intereses, "lo que realmente queremos" y las posiciones son "lo que decimos que queremos".

manera, el abuso de choferes sindicalizados sobre los usuarios, consistente en incumplimiento de horarios, rutas e ilegal cobro de pasajes por tramos, es necesario a través de la LMTTU, implementar control vecinal y municipal servicio de transporte sindicalizado, además de la aplicación de transporte municipal a rutas y horarios que no son cubiertos por los sindicatos de transporte.

A continuación analizaremos mediante “la cebolla”, lo que están diciendo las diferentes partes en el conflicto, así como sus intereses y necesidades.

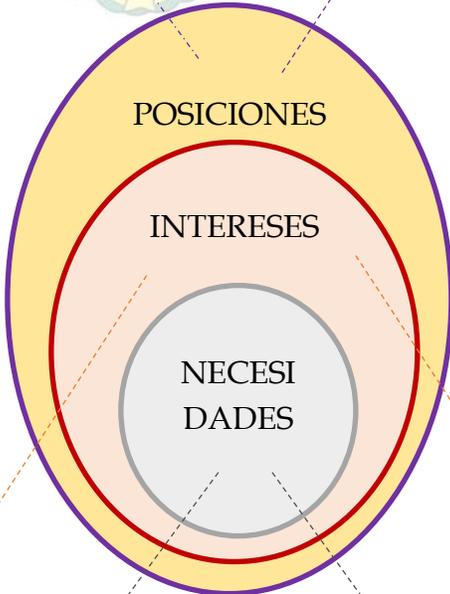
LA CEBOLLA: CONFLICTO DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE LA PAZ EL AÑO 2012

Alcaldía de La Paz y FEJUVE

Choferes sindicalizados de La Paz

A favor de LMTTU: Buscamos ordenar todo el sistema de transporte no hay calidad de servicio, los choferes sindicalizados ejerce un abuso sobre la ciudadanía, incumpliendo horarios, rutas e ilegal cobro de pasajes por tramos, por ello implementaremos control vecinal y municipal al servicio e implementaremos el transporte masivo municipal.

Contra la LMTTU: que victimiza al chofer con doble sanción por parte de la Alcaldía y Policía, implementa la desleal competencia del transporte masivo municipal que dejará sin trabajo forzosamente a miles de conductores y los abusos que cometen los “reguladores viales” del municipio.



Servicio de Transporte de la ciudad de La Paz, debe tener criterios de calidad, equidad y seguridad para los usuarios.

Servicio de transporte sindicalizado: sin control vecinal y municipal; sin competencia transporte público masivo municipal.

Poder y Dinero

Dinero

2.2. CONOCIENDO LOS RECURSOS DE PODER DE LOS ACTORES

Por el término recurso de poder se entiende una fuente de “fuerza política” o “fuente de poder” (MOODIE & STUDERT-KENNEDY, 1975, pág. 122), la capacidad de persuasión o coacción de un grupo dependerá de los recursos que controla, cuando se piensa el poder como un recurso “se tiende a percibirlo como una cosa que se tiene o se posee” (VALLES, 2007, pág. 31), en los conflictos sociales los grupos en disputa utilizan estos recursos para influir una relación o situación específica, podemos citar algunas fuentes de poder, como el dinero, autoridad, tradición, redes, estructura, credibilidad, etc.

Analizando los recursos de poder con los que se contaban en el conflicto social del transporte el año 2012, podemos citar:

Los choferes sindicalizados contaban con los siguientes recursos de poder:

2.2.1. ELEVADO GRADO DE ORGANIZACIÓN DEPARTAMENTAL Y NACIONAL

Sin duda, este es su recurso más valioso, “cuanto mejor organizado éste cualquier grupo, más probable será que sea efectivo, sin importar cuáles sean sus propósitos a sus integrantes” (MOODIE & STUDERT-KENNEDY, 1975, pág. 125), la capacidad de un grupo “para organizarse internamente, actuar con disciplina, elegir líderes respetados y eficaces y llevar un planteamiento estratégico pragmático” (LORENZO CADARSO, 2001, pág. 115) es decisivo en el resultado final de un conflicto.

La forma de organización gremial de los trabajadores del transporte es el siguiente:

En la ciudad de La Paz, se tiene una Central Única de Transporte Urbano de Pasajeros (CUTUP), que es una instancia de organización en la ciudad de La Paz, que incluye a propietarios y choferes de minibuses, carries, buses grandes y micros, reunidos en 87 sindicatos (2012, 7 de mayo) (La Razón, págs. A-8).

En el Departamento de la Paz, está la Federación Departamental de Choferes de La Paz (FDCH – La Paz), es una instancia organizativa departamental no solamente de transportistas de pasajeros también lo es de transporte de carga.

A nivel nacional, se tienen a su máxima organización que aglutina a las federaciones departamentales de los nueve departamentos de Bolivia, esta organización matriz se llama: Confederación Nacional de Choferes de Bolivia (CNCHB)

A estas instancias ejecutivas se articulan otras deliberativas y normativas internas como los ampliados y los congresos de las respectivas organizaciones en los niveles ciudad, departamento y país.

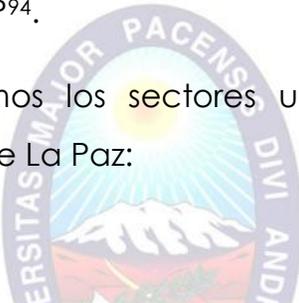
Respecto a la disciplina podemos mencionar que para efectuar sus medidas de presión como paros, huelgas o bloqueos de calles y avenidas cuentan con un eficaz sistema de incentivos selectivos negativo (OLSON, 1992, pág. 206)⁹³, mediante los cuales aplican multas económicas o sanciones sociales dentro del grupo.

⁹³ Marcur Olson plantea que las grandes organizaciones, no reciben apoyo en su actividades por parte de su afiliados por “los bienes colectivos que proveen”, sino porque distribuyen “incentivos selectivos” negativos o positivos, es decir, aplican selectivamente castigos o beneficios directos a los miembros de la organización.

2.2.2. MONOPOLIO DE SERVICIO DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD O RECURSO DE CONTROL DE ESCASEZ

Otro recurso con el que cuenta los choferes de la ciudad de La paz, es el cuasi-monopolio del servicio del transporte de hecho y de facto, cuando hacen llamamiento a paro del sector en la ciudad de La Paz, ésta se paraliza por completo, pues además de tener contar con un 86 % líneas de servicio público de transporte de pasajeros, aplican bloqueos de calles y avenidas en puntos estratégicos de la ciudad, para evitar la circulación de movilidades particulares o del transporte libre y cooperativizado, no sindicalizados en la CUTUP⁹⁴.

A continuación mostramos los sectores u operadores del servicio de transporte en la ciudad de La Paz:



Sector	Número de Líneas	Porcentaje (%)
Transporte Sindicalizado	463	86%
Transporte Libre	59	11%
Cooperativas de Transporte	18	3%
	540	100%

⁹⁴ A partir del año 2014, se implementó en la ciudad de La Paz, el sistema de transporte por cable “Mi Teleférico”, que en gran medida alivió, los efectos devastadores de paro de actividades, conectando la ciudad de La Paz con la ciudad de El Alto, igualmente en esa gestión, se implementó el servicio de transporte público administrado por la GAMLPA el “Setram”, que incluye un sistema de buses articulados que conecta el centro con la Zona Sur de la ciudad, también aliviando el impacto negativo que tiene un paro en la labor productiva de la ciudad, a pesar, de ello cuando los transportistas sindicalizados, hacen un paro, sí que se siente.

Fuente: (LA RAZÓN, 20/04/2012, págs. A-12)

2.2.3. AFINIDAD DE OBJETIVOS CON EL ORGANISMO OPERATIVO DE TRANSITO (POLICIA)

Esto fue un recurso de poder, pues la Asociación Nacional de Suboficiales, Clases y Policías (ANSSCLAPOL) y el Organismo Operativo de Transito, durante el conflicto creían que el GAMLP usurpaba funciones de la Policía, pues el proyecto de LMTTU establecía un conjunto de multas por infracciones de tránsito que cometerían los choferes, esto sin embargo, ya se encontraba regulado en el Código de Tránsito⁹⁵, por ello incluso uno de los pedidos de los transportistas era contra la “doble sanción”, en razón de que habría dos instancias con competencia de aplicar multas y sanciones el GAMLP y la Policía, esto no agradó a la institución del orden, pues les menguaba las recaudaciones de sus recursos propios que venían por concepto de multas a los choferes infractores. Este apoyo implícito fue denunciado por Pedro Susk Director de Gobernabilidad del GAMLP, señalando la existencia de un “contubernio entre choferes y Transito contra la Ley Municipal de Transporte y Tránsito Urbano” (LA RAZÓN - Ciudades, 26/04/2012, págs. A-12) presumían las autoridades municipales que la policía “hacía la vista gorda” a estas acciones de presión de los choferes, mostraba pasividad ante algunos actos violentos que se dieron durante el bloque de rutas, como ponchamente de llantas, apedreamiento de parabrisas o enfrentamientos con transportistas rompehuelgas o con vecinos. La pasividad policial sin duda aumentaba el efecto del paro de los transportistas.

⁹⁵ El Código de Transito de Bolivia, fue aprobado mediante Decreto Ley No. 10135 del 16 de febrero de 1976 y fue elevado a rango de Ley No. 3988 el 18 de diciembre de 2008.

En la vereda del frente se tenía al GAMLP y las FEJUVE, con los siguientes recursos de poder:

La Autoridad legítima del Alcalde Municipal Luis Revilla es un recurso de poder pues al ser un funcionario público electo, muestra su respaldo social a sus políticas, así como un respaldo institucional, normativo a sus mandatos o potestad ejecutiva, por otra parte tiene de aliado un Concejo Municipal de su misma tienda partidaria, con potestad legislativa y reglamentaria sobre la competencia de transporte urbano, entonces la autoridad ejecutiva y legislativa es un poder en sí mismo.

Por otra parte, al manejar el GAMLP partidas presupuestarias para comunicación y publicidad, genera una campaña mediática de sensibilización ciudadana, para lograr apoyo en opinión pública, esto se notó en el apoyo en las líneas de prensa de los medios de comunicación privados que respaldaban al Alcalde y a la FEJUVE.

Tener un apoyo movilizado de la FEJUVE, le dio legitimidad social y respaldo ciudadano a la política de transporte urbano que pretendía implementar la Alcaldía, no se debe olvidar, que la acción de la FEJUVE y la Alcaldía fue coordinada para repeler la presión que ejercían los transportistas movilizados en los días de conflicto, este apoyo surgió durante las “Cumbres de Transporte”, escenarios donde la sociedad civil (incluido FEJUVE) y el GAMLP, acordaban lineamientos de política respecto a la temática de transporte.

A continuación presentamos la herramienta de análisis de conflictos denominada Análisis de Campo de Fuerza, que es utilizada para “identificar las fuerzas que influyen en un conflicto” (FISHER, 2000, pág. 31):

ANÁLISIS DE CAMPO DE FUERZA

OBJETIVOS DE LOS CONTENDORES: Reordenamiento del sistema de transporte en la ciudad de La Paz Vs. Statu Quo de sistema de transporte por temor al cambio.

FUERZAS IMPULSORAS	FUERZAS REACTIVAS
<p>Descontento ciudadano sobre calidad de servicio de transporte sindicalizado.</p>	<p>Tolerancia ciudadana ante baja calidad servicio de transporte por el monopolio que ejerce.</p>
<p>Autoridad y liderazgo social del Alcalde</p>	<p>Sindicato de choferes influyente por su elevada organización y monopolio de servicio de transporte en la ciudad.</p>
<p>Concejo Municipal favorable al cambio</p>	<p>Apoyo de organización matriz de choferes a nivel nacional</p>
<p>Apoyo movilizado de FEJUVE</p>	<p>Descontento de Policías contra la LMTTU, por usurpación de competencias por parte de la Alcaldía</p>
<p>Respaldo institucional de organizaciones de la sociedad civil: II Cumbre de Transporte</p>	<p>Temor ciudadano ante el paro de transporte, por pérdidas económicas y violencia callejera</p>

Apoyo de medios de comunicación privados a mejoras en el servicio de transporte en la ciudad



Temor al desacato de LMTTU de choferes y policías, que conlleve a fracaso de la misma

2.2.4. CONOCIENDO LOS ACTORES Y SUS INFLUENCIAS EN EL DUELO CHOFERES-ALCALDÍA-FEJUVE

En este duelo podemos encontrar una multiplicada de actores y de intereses, los podemos dividir en dos bandos:

BANDO 1: CHOFERES SINDICALIZADOS DE LA CIUDAD DE LA PAZ Y ALIADOS MANIFIESTOS Y LATENTES

En el bando de los choferes sindicalizados mencionemos a la Central Única de Transporte Urbano de Pasajeros (CUTUP), liderado por su Secretario Ejecutivo Gonzalo Millares, también a la Federación Departamental de Choferes de La Paz (FDCH-LP), liderado por su Secretario Ejecutivo Rene Vargas y la Confederación Nacional de Choferes de Bolivia, liderado por su Secretario Ejecutivo Franklin Duran.

Este bando tiene los siguientes aliados implícitos, la Asociación Nacional de Suboficiales, Clases y Policías (ANSSCLAPOL), presidido por el Suboficial Edgar Ramos, el Organismo Operativo de Transito de La Paz dirigido por su Comandante Carlos Gutiérrez, esta a su vez subordinado al Comandante Nacional de la Policía General Jorge Santisteban.

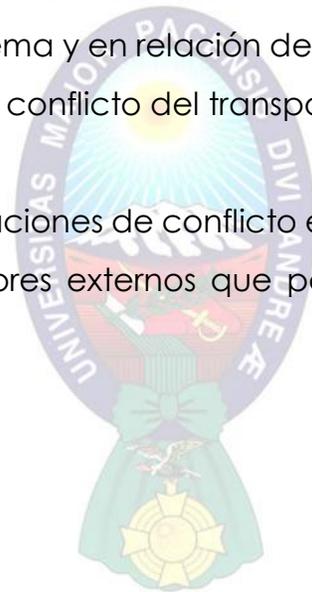
Bando 2: GAML P Y FEJUVE

En el bando del GMLP tenemos al Ejecutivo del GMLP el Sr. Alcalde Luis Revilla, el Concejo Municipal de La Paz presidido por la Sra. Gabriela Niño de Guzmán.

El aliado principal del GMLP es la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE-LA PAZ), presidido por Arturo Quispe la Federación de Juntas Vecinales de la Paz (FEJUVE-LAPAZ).

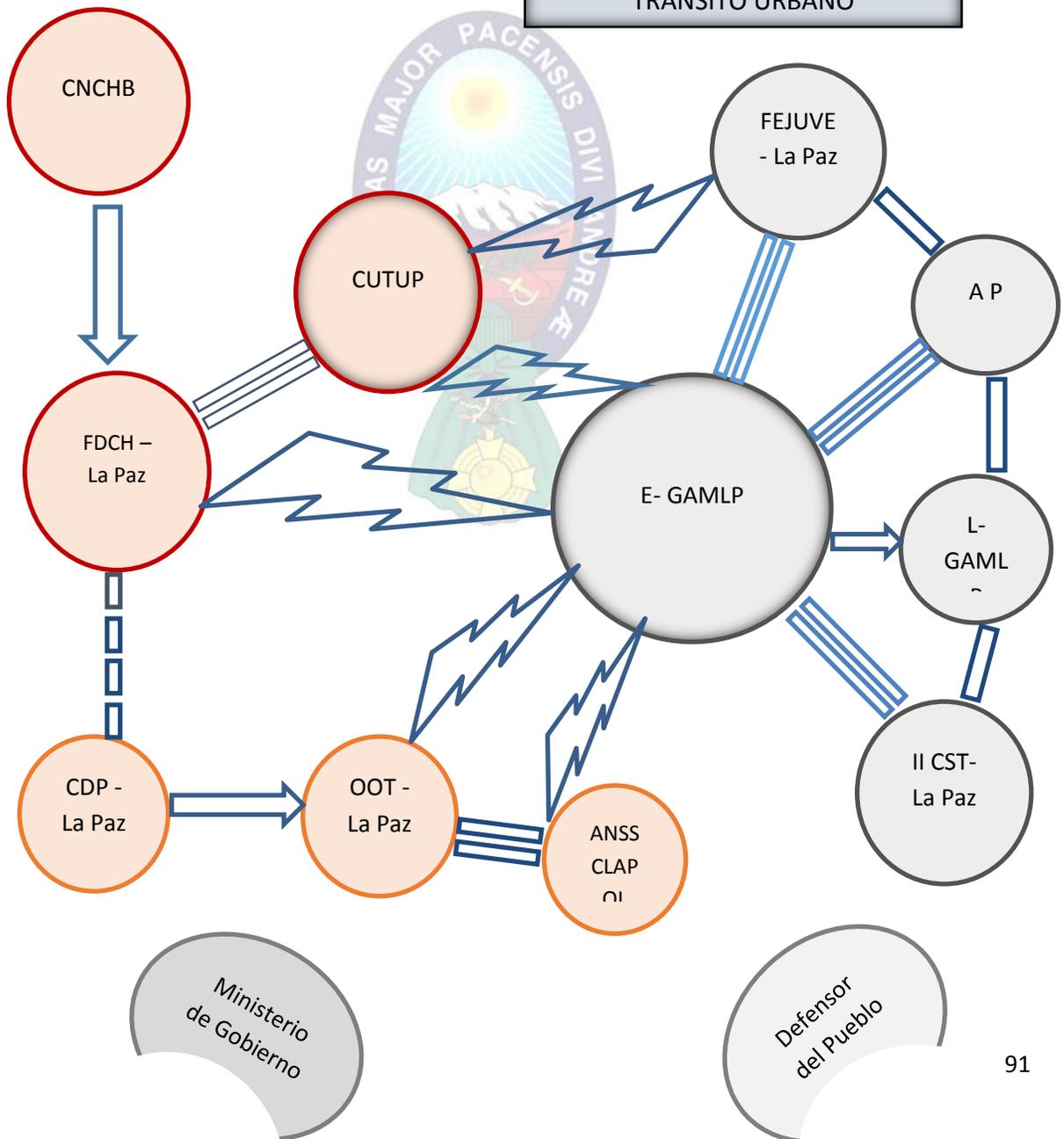
En el siguiente mapeo del conflicto que es una herramienta de análisis de conflictos que representa el conflicto en forma gráfica, "situando a las partes respecto al problema y en relación de una con la otra" (FISHER, 2000, pág. 22), presentamos el conflicto del transporte del año 2012.

El gráfico muestra las relaciones de conflicto entre los bandos en disputa, así como sus aliados y actores externos que participaron para mediar en el mismo.



EL MAPEO DEL CONFLICTO DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE LA PAZ EL AÑO 2012

Tema del conflicto:
LEY MUNICIPAL DE TRANSPORTE Y
TRANSITO URBANO



IDENTIFICACIÓN DE ACTORES:

E - GAMLP: Ejecutivo - Gobierno Municipal de La Paz
L - GAMLP: Legislativo - Gobierno Municipal de La Paz
FEJUVE - La Paz: Federación de Juntas vecinales de La Paz
CUTUP: Central Única de Transporte Urbano de Pasajeros
FDCH - La Paz: Federación Departamental de Choferes de La Paz
CNCHB: Confederación Nacional de Choferes de Bolivia
ANSSCLAPOL: Asociación Nacional de Suboficiales, Sargentos, Clases y Policías
CDP - La Paz: Comando Departamental de Policía - La Paz
OOT-La Paz: Organismo Operativo de Transito - La Paz
II CST - La Paz: Segunda Cumbre Social de Transporte - La Paz
AP: Asamblea de la Paceñidad.
MG: Ministerio de Gobierno.
DP: Defensor del Pueblo

CLAVES:

○ : Partes involucradas, tamaño equivalente a su recurso de poder
—: Línea recta indica vínculos. Si línea es de mayor grosor indica relaciones estrechas
=: Línea doble indica una alianza
---: Línea punteada indica vínculos informales o intermitentes
→: Flecha indica la dirección predominante de influencia o actividad
↯: Línea quebrada simboliza un conflicto, si hay doble línea quebrada significa mayor grado de conflictividad.
≠: Línea cortada representa una conexión rota
□: Los cuadros indican temas
⌋: Semicírculo indica actores externos

3. LA DINÁMICA DE DESARROLLO DEL CONFLICTO: EL DUELO

El 2 de enero de 2012 la Alcaldía anunció que el Proyecto de Ley de Transporte y Tránsito Urbano (PLMTTU) tiene un avance de 80 % de aprobación en el Concejo Municipal, ante esto el 16 de enero de 2012, los choferes sindicalizados de la CUTUP, paralizaron la ciudad de La Paz por seis horas, bloqueando puntos estratégicos con sus vehículos, rechazando el PLMTTU, su Secretario Ejecutivo Gonzalo Millares, declaró “No vamos acatar la ley municipal” (LA RAZÓN - Ciudades, 17/01/2012, págs. A-12), por esto plantearon un Pliego de Demandas, de las que resaltan:

- Retirar a reguladores viales de las calles: Los reguladores viales⁹⁶ según dirigentes de la CUTUP, se “excedieron atribuciones y funciones”, “quitaron discos, letreros, monederos, rompieron luminarias, retrovisores” (LA RAZÓN - Ciudades, 17/01/2012).
- Desistir de implementación de transporte masivo: La empresa municipal de transporte es “una competencia desleal”.
- Oposición a licitación de líneas de transporte: El PLMTTU dispone mecanismos de licitación de rutas, “quieren imponer su ley y llevarnos a licitaciones, que van a generar un monopolio y van a dejar sin trabajo a nuestros compañeros” (LA RAZÓN - Ciudades, 17/01/2012)
- Revisión del PLMTTU, respecto a la “doble sanción”: El PLMTTU se sobrepone a sus potestad sancionatoria a la potestad que otorga el Código de tránsito a la Policía Boliviana, esto significa “un control paralelo al Organismo Operativo de Tránsito” (LA RAZÓN - Ciudades, 17/01/2012)

⁹⁶ Los reguladores viales, eran funcionarios de la Alcaldía de La Paz, que tenían las atribuciones de controlar el transporte en la ciudad, verificando que los sindicatos de transporte cumplan sus recorridos, no eleven de forma arbitraria las tarifas y otros.

- Incremento de tarifa de pasajes en un 35%: En trece años las tarifas se mantienen congeladas y es necesaria una nivelación (PÁGINA SIETE-Sociedad, 02/01/2012, pág. 27).

En respuesta a este bloqueo de la ciudad el Alcalde amenazó “licitar todas las líneas” y “llamó a los vecinos no dejarse amedrentar ni amenazar por estas actitudes” (LA RAZÓN - Ciudades, 17/01/2012) de los transportistas sindicalizados de la CUTUP.

El 17 de enero de 2016, en un Ampliado la CUTUP rechazó PLMTTU y llama a movilizaciones del 18 al 20 de enero, esas jornadas las medidas de presión fueron, cercar el Palacio Consistorial⁹⁷ con sus vehículos entre ellos, buses, micros, minibuses y taxis, en esta acción hubo golpes entre los choferes y la Guardia Municipal que resguardaba la Alcaldía. La Alcaldía suspendió 10 días a 7 líneas de minibuses que operaban en Alto obrajes a pedido de vecinos por el pésimo servicio.

El 19 de enero el Alcalde convoca al dialogo a CUTUP y presenta una grabación donde dirigente de la Federación Departamental de Choferes de La Paz, da garantías a sus afiliados para la movilización indicando que existiría tolerancia policial (LA RAZÓN - Ciudades, 20/01/2012, págs. A-11), en Ampliado de Emergencia de la CUTUP y la Federación Departamental de Transporte (FDT), se ha determinado ir a reunión con el Alcalde y hacer un cuarto intermedio en las movilizaciones.

El 20 de enero de 2016, vecinos de distrito 19 Zona Sur de La Paz, decidieron expulsar al sindicato que opera en la zona por “mal servicio, malos tratos,

⁹⁷ El Palacio Consistorial, es el nombre dado al edificio desempeñan sus funciones las principales autoridades de la ciudad de La paz, el Alcalde y el Concejo Municipal, este edificio se encuentra en el centro de la ciudad a dos cuadras del Palacio Quemado, el edificio donde cumple funciones el Presidente de la República.

elevación de tarifas, incumplimiento de horarios y rutas, inexistencia de servicio nocturno, entre otros” (LA RAZÓN - Ciudades, 21/01/2012, págs. A-15), después de una marcha desde la zona de Ovejuyo hasta Obrajes, en el trayecto hubo agresiones a tres conductores de minibús.

El 20 de enero de 2016, choferes y Alcaldía acuerdan revisar el PLMTTU, en un taller a partir del 30 de enero, sin embargo dicha reunión se postergó para el 6 de febrero de 2012.

El primero de febrero de 2016, vecinos de los macro-districtos⁹⁸ de Periférica y San Antonio de la ciudad de La Paz, anuncian marchas y bloqueos en contra servicio que presta el transporte sindicalizado, a su vez el macro-districto sur se mantiene en “estado de emergencia”. La FEJUVE pidió participar en reunión Alcalde-Choferes, pero se le negó esta solicitud, por la tensa relación que mantiene con los choferes, y de esta manera perjudicar el dialogo (LA RAZÓN - Ciudades, 02/02/2012, págs. A-16).

El 7 de febrero de 2012, “patrullero de 110”⁹⁹ y siete policías, detuvieron a reguladores viales de la Alcaldía, cuando estos colocaban stickers de infractor en motorizados mal estacionados, esto porque en el control y regulación del tráfico vehicular, se sobreponen los reguladores de la Alcaldía y los efectivos del Organismo Operativo de Transito, el Alcalde de La Paz, califico estos hechos como “excesos” contra los reguladores viales de parte de la Policía (LA RAZÓN-Al Cierre, 08/02/2012).

⁹⁸ Con criterios de desconcentración administrativa municipal, el Municipio de La Paz, está dividido en Macro-districtos, estos son: Centro, San Antonio, Periférica, Cotahuma, Sur, Max Paredes, Mallasa, Zongo y Hampaturi, en estas zonas desconcentradas se tiene un Sub-Alcalde, designado directamente por el Alcalde Municipal.

⁹⁹ Los patrulleros de 110, son los móviles que utiliza la policía para la vigilancia de la ciudad, le dicen 110, porque es el número de línea telefónica al que se debe llamar, para requerir sus servicios.

El 7 de marzo de 2012, se reunió representantes de la CUTUP, el Alcalde y la Presidenta del Concejo Municipal, para revisar el PLMTTU, en esta reunión se llegaron a los siguientes acuerdos:

- Los actores del sistema de movilidad urbana (conductores, usuarios y peatones) que incurran en infracciones contempladas en el PLMTTU, “de ninguna manera serán sancionados por dos instancias o instituciones por el mismo hecho”
- El servicio de transporte urbano de pasajeros masivo será prestado por operadores previa Autorización del GAMLP, se modificó el término concesión por el de autorización, según el Alcalde “la concesión otorgaba una suerte de derechos permanentes a operadores sin garantizar buen servicio. El término autorización es más correcto, pues una autorización puede ser revocada” (LA RAZÓN-Ciudades, 10/03/2012, págs. A-17).
- El término reguladores viales fue eliminado del PLMTTU y fue reemplazado por la Autoridad Municipal de Transporte y Tráfico (AMTT), de la que dependerán funcionarios como reguladores urbanos o es posible que se le cambie el nombre.

Según la dirigencia de la CUTUP, “todavía falta redacción de artículos, el tema de la concordancia”, se continuará en otra reunión (LA RAZÓN-Ciudades, 08/03/2012, págs. A-23).

Para el Ejecutivo edil sin embargo, se tomó lo acordado el 7 de marzo como un acto de coproducción de la legislación administrativa, un pacto

generador de efectos jurídicos, así lo menciona el noveno párrafo de la exposición de motivos de la Ley Municipal Autonómica No. 15:

“Asimismo, durante los meses de enero, febrero y marzo de 2012, se propiciaron varias reuniones interviniendo la Confederación Única de Transporte Urbano de Pasajeros de la Paz – CUTUP, el Ejecutivo Municipal y el Concejo Municipal, a través de su máximas autoridades para discutir el señalado proyecto, adoptando como metodología el análisis artículo por artículo. Este trabajo conjunto fue concluido el día 7 de marzo del año en curso (2012), con la revisión y conformidad del texto íntegro del documento elaborado, en una primera instancia”

Este pacto fue la base para convocar a la “Segunda Cumbre Social para un Mejor Transporte” (PÁGINA SIETE-Sociedad, 14/03/2012, pág. 30), donde se buscaba la participación de otros actores de la sociedad y con ello el consenso y la legitimidad de la futura norma municipal del transporte.

La Alcaldía convocó a la “Segunda Cumbre Social para un Mejor Transporte”, a representantes de 130 instituciones y organizaciones vivas de la ciudad, para el día 14 de marzo de 2012 en el Cine 6 de Agosto, en dicho evento, se aprobó el PLMTTU con sus 106 artículos, donde fueron duramente cuestionados los transportistas por el “mal servicio” que prestan, el documento final no fue rubricado por representantes de la CUTUP, porque se incorporó en el encuentro “un artículo referido al control social, que estará a cargo de las organizaciones sociales, juntas vecinales y la sociedad civil organizada” (LA RAZÓN-Ciudades, 15/03/2012, págs. A-14), la Policía no participo de dicha Cumbre, pero hizo llegar una carta al Alcalde, pidiendo reunión para hacerle conocer sus objeciones, el Alcalde indicó que las observaciones del Comandante de la Policía podrían ser incluidas en el trámite de la norma en el Concejo Municipal.

La ANSSCLAPOL, abandonando la Cumbre, se declaró en emergencia contra el PLMTTU aprobado en la Cumbre, su representante Suboficial Ramos, mencionaba que “en una revisión del documento (PLMTTU) se observa que hay usurpación de competencias y por eso estamos en estado de emergencia” el PLMTTU, está “destinado a captar recursos económicos” por sanciones “en detrimento” de la Policía (LA RAZÓN-Ciudades, 15/03/2012, págs. A-14).

El Comandante del Organismo Operativo de Tránsito de La Paz, Carlos Gutiérrez, señalaba “no vamos a dejar que otras instituciones quieran usurpar funciones de la Policía” (LA RAZÓN-Ciudades, 17/03/2012, págs. A-15).

El 22 de marzo de 2012, el Concejo Municipal de La Paz, aprobó en grande el PLMTTU.

El 27 de marzo de 2012, un Ampliado de la Federación Departamental de Choferes de La Paz, resolvió rechazar la implementación del transporte masivo y al menos 6 artículos referido a sanciones que se encuentran en el PLMTTU, la CUTUP en fecha 28 de marzo dio un plazo para que la Alcalde inicie diálogo con sector transporte, antes de más artículo de la PLMTTU se sigan probando en detalle, hasta esa fecha se habrían aprobado por el Concejo Municipal 49 artículos, quedando pendientes 55 artículos.

Hasta el 3 de abril de 2012, el Concejo Municipal aprobó en detalle el PLMTTU, dejando en suspenso 13 artículo del Capítulo Sanciones, a la espera de una negociación y acuerdo con la Policía.

El 4 de abril de 2012, vecinos de la zona La Portada de La Paz, bloquearon el cruce vial hacia El Alto, en protesta contra transportistas del Sindicato Señor de Mayo, que habrían cometido exceso en cobro de pasajes y seguirían con el “trameaje”.

El 5 de abril de 2012, la Confederación de Choferes de Bolivia, convoca Ampliado de Emergencia para 10 de abril, para tratar incremento de tarifas de transporte en público en todos los departamentos.

El 11 de abril de 2012, Concejo Municipal termino el tratamiento y aprobación en detalle del PLMTTU y lo remitió al Ejecutivo municipal para su promulgación, dicho documento no fue consensuado con la Policía, ya que el Comandante General De la Policía pospuso por segunda vez el 9 de abril de 2015, la reunión con la Presidenta del Concejo Municipal, la policía rechaza el PLMTTU, porque en su criterio, existe usurpación de funciones.

El 11 de abril de 2012, el Comandante de Organismo Operativo de Transito lamentó la aprobación de la norma y anticipa que la Policía no garantizará su aplicación, señalando “Nosotros nos basamos en nuestra Ley Orgánica y el Código de Transito” (LA RAZÓN-Ciudades, 12/04/2012, págs. A-13), anticipó “fracaso de su implementación porque no hubo coordinación con la fuerza pública” (LA RAZÓN-Ciudades, 13/04/2012, págs. A-9).

Los choferes por su parte, rechazan la Ley de Transporte y Transito Urbano aprobada en el Concejo Municipal, el 11 de abril de 2012, pues habría tenido modificaciones en la “Segunda Cumbre Social por un mejor Transporte” y en el Concejo “en un 50 % de la base consensuada con los choferes” el 7 de marzo de 2012 (LA RAZÓN-Ciudades, 13/04/2012, págs. A-

9), por otra parte, por no haber coordinado el Concejo Municipal con la policía, temen aplicación de doble sanción.

El 11 de abril de 2012, el Alcalde Luis Revilla cuestionaba “¿Cómo es posible que los choferes se opongan? La ley no ha sido publicada, no conocen su contenido” (LA RAZÓN-Ciudades, 14/04/2012, págs. A-10).

El presidente de ANSSCLAOL, suboficial Edgar Ramos, anuncio el 16 de abril de 2012, que “su organización en coordinación con Comando Policía Departamental La Paz, prepara una impugnación a la Ley Municipal,... observando usurpación de funciones que tiene constitucionalmente la Policía” (LA RAZÓN-Ciudades, 17/04/2012).

El 16 de abril de 2012, dirigentes de la CUTUP expresaron que de la evaluación del PLMTU sancionado por el Concejo, permitió constatar modificaciones de al menos 10 artículos del proyecto consensuado con su gremio, lo que “le restaría legitimad”, lo que rechazan “es el la implementación del transporte masivo, el control social sobre el servicio y la doble sanción” (LA RAZÓN-Ciudades, 17/04/2012), por ello amenazaron después de un Ampliado de la CUTUP, con marchas paro y desacato a la Ley si Alcalde no veta la Ley, en contrapartida, el Alcalde advirtió con licitar las rutas del transporte público como piden los vecinos, si los transportistas no acatan la Ley, el presidente de la FEJUVE, rechazó medidas anunciadas por los choferes y advirtió que los vecinos saldrán a defender la Ley (LA RAZÓN-Ciudades, 18/04/2012, págs. A-13).

A pesar de las advertencias de los choferes el Alcalde el 18 de abril de 2012, promulgó la Ley Municipal del Transporte y Transito Urbano, el 19 de abril

comenzaron las medidas de presión con dos concentraciones una en la Plaza del Estadio y la otra en la Ex-Estación Central de ferrocarriles, a las 8 de la mañana, para protagonizar una marcha hacia el Palacio Consistorial, con el objeto de cercar el edificio municipal y paralizar el centro de la ciudad, esta medida contó con 500 conductores movilizados, estas movilizaciones se desarrollaron 2 jornadas. A esta medida de presión se plegaron el transporte libre y el transporte cooperativizado.

El 23 de abril de 2012, en un Ampliado de emergencia la Federación de Choferes de La Paz, determinó la desobediencia a restricción vehicular y a los reguladores viales, esta medida no fue contundente y muchos conductores fueron sancionados por Transito infringiendo la restricción vehicular, la Alcaldía denunció 100 vehículos infractores a Transito.

4. LA ESCALADA DE LOS EXTREMOS

Es la radicalización del conflicto, que implica:

- Radicalización de los objetivos.
- radicalización de las formas de lucha.
- Radicalización organizativa del grupo y control del movimiento por su ala radical." (LORENZO CADARSO, 2001, pág. 201).

A pesar de tener este conflicto largos meses el 27 de abril de 2012, el XXV Congreso nacional de Choferes, decide convocar a un paro nacional de 48 horas en apoyo a sus afiliados de La Paz, es decir, el conflicto de ser local se extendió a nivel nacional, el paro se efectuó el paro el 7 y 8 de mayo, siendo el mismo un castigo a la ciudadanía, en el que se dieron incidentes de enfrentamientos entre vecinos y choferes, sin embargo, este había sido el

mayor despliega de fuerza de los choferes, pese a ello los vecinos resistieron el paro, ante esto muchas autoridades representantes de instituciones nacionales, se ofrecieron como mediadores y garantes para un dialogo Choferes-Alcaldía, con la finalidad de terminar el conflicto.

El 27 de abril de 2012, el XXV Congreso nacional de Choferes de Bolivia, decidió convocar a un paro nacional de 48 horas, el 7 y 8 de mayo de 2012, en apoyo a la Federación de Choferes de La Paz, para advertir a municipios y gobernaciones "deben coordinar con el transporte para trabajar cualquier norma sobre este servicio" (LA RAZÓN-Ciudades, 28/04/2012, págs. A-10), además en dicho Congreso se reeligió a Franklin Duran como su Ejecutivo Nacional.

El 2 de mayo de 2012, la Alcaldía anuncia el lanzamiento de la licitación para 35 Buses para 44 pasajeros sentados, para el Proyecto piloto de Transporte Municipal, para ello hará una inversión de 44 millones de bolivianos.

El primero de mayo de 2012, el Ejecutivo de la Confederación de Choferes de Bolivia, anticipó que el alza de las tarifas de este servicio será con base al 8% de incremento salarial dispuesto por el Gobierno a los trabajadores asalariados.

El 4 de mayo de 2012, la Federación de Choferes de La Paz, ratificó el paro movilizado, con bloqueo de calles y trancas de acceso al Departamento de La Paz pese a pedido del Vice-Ministro de Gobierno Jorge Pérez, de suspender el paro, este Viceministerio pretendía ser una instancia de intermediación y dialogo entre choferes y Alcaldía, pues envió una nota a

la Alcaldía y choferes “abrir un espacio de dialogo y buscar una solución” (LA RAZÓN-Ciudades, 05/05/2012, págs. A-10).

El 4 de mayo de 2012, la FEJUVE y la Asamblea de la Paceñidad reunidas en Palacio Consistorial, respaldaron la LMTTU y pidieron “sacrificio a la población” ante el paro, pidieron al Alcalde revocar inmediatamente a las líneas que dejen sin transporte a los ciudadanos los días del paro y exigieron a la Policía “cumpla su deber y garantice la libre circulación” (LA RAZÓN-Ciudades, 05/05/2012, págs. A-10) .Alcalde pide a vecinos “no caer en provocación de choferes y que asistan con normalidad a trabajar” (LA RAZÓN-Ciudades, 05/05/2012, págs. A-8).

El Transporte Coperativizado y la Asociación de Radio-Taxis y Transporte Libre, anunciaron que no se plegarán a la medida, pero sacaran sus vehículos de circulación para evitar daños por los choferes sindicalizados.

El 7 de mayo de 2012, desde las 5 de la mañana, minibuses, buses y micros de transporte sindicalizado sin placas o con la matricula cubierta, bloquearon 30 puntos estratégicos de la ciudad, paralizando el transporte vehicular, ante la contundencia del paro, el periódico La Razón tituló “Choferes tienen sitiada a la ciudad de La Paz y la Policía solo se limita a observar” (LA RAZÓN-Ciudades, 08/05/2012, págs. A-10), el Gobierno suspendió labores educativas y declaró horario continuo y tolerancia a trabajadores en la ciudad de La Paz, en esta medida se vio excesos de los movilizadados, pues impidieron el libre tránsito de vehículos particulares, por ello el Fiscal General Mario Uribe instruyó actuar contra los bloqueadores. En este paro nacional, cuyo epicentro era la ciudad de La Paz, cinco

federaciones departamentales acataron estas fueron Tarija, Chuquisaca, Potosí, Oruro y Pando.

El 9 de mayo el periódico *La Razón* tituló “Vecinos se enfrentan a choferes en una jornada que deja 8 heridos” (LA RAZÓN-Ciudades, 09/05/2012, págs. A-12), un día antes, vecinos reaccionaron en Pasankeri ante el bloqueo de vías, por ello, se originó, una pelea campal que dejó 8 heridos, tras insultos, golpes y chicotazos en los puntos de bloqueo, a pesar del pedido de FEJUVE de “calma a los vecinos” (LA RAZÓN-Ciudades, 08/05/2012, págs. A-10). En esa época todavía no estaban en funcionamiento el teleférico ni el Puma Katari, por ello ante la dureza del paro el Gobierno logró una vía para la circulación de vehículos particulares y dispuso que comando de FF.AA. trasladen gratis a ciudadanos entre la ciudad de La Paz y El Alto.

5. LA AUTORREGULACIÓN DE LA VIOLENCIA DEL CONFLICTO Y EL EQUILIBRIO RESULTADO DEL CONFLICTO: LA NORMA EXPRESIÓN DE EQUILIBRIO DE FUERZAS

La autorregulación de la violencia, refiere a que existen mecanismos sociales que coadyuvan a disminuir la violencia generada en los conflictos sociales, estos pueden ser:

- Preceptos éticos compartidos: moral, derecho y religión.
- Valor de los actos simbólicos: catarsis de masas.
- Disponibilidad de recursos (LORENZO CADARSO, 2001, pág. 201): carestía de recursos de lucha.

La autorregulación también es conocida como la **gestión colectiva del conflicto**, la concertación social se da a fin de garantizar la gobernabilidad (ARBOS & GINER, 1996, pág. 48) en una sociedad pluralista.

En el caso del conflicto del transporte del año 2012, la violencia fue disminuyendo después del paro, cuando choferes admitieron excesos en sus medidas de presión e instituciones como el Ministerio de Gobierno y el Defensor del Pueblo, se ofrecieron como mediadores y garantes.

El 8 de mayo de 2012, en la evaluación del paro, el Ejecutivo de Choferes de La Paz, admitió excesos de sus afiliados como el de “bajar llantas de motocicletas” y pidió disculpas, el Alcalde invitó a los choferes a un dialogo para tratar observaciones a la Ley.

El 11 de mayo de 2012, se llegó a un acuerdo entre el Alcalde Municipal, los dirigentes del autotransporte nacional, departamental y Cooperativistas de La Paz, Asociación de Transporte Libre ATL y de la CUTUP y los dirigentes vecinales de la FEJUVE, Comité de Vigilancia de los macrodistritos de La Paz, con la presencia del representante del Defensor del Pueblo, un periódico tituló “La Alcaldía y Choferes de La paz Sellan Acuerdo” (LA RAZÓN-Ciudades, 12/05/2012, págs. A-12).

Se llegó a la firma de un convenio que pone fin al conflicto por la LMTTU, estos son los puntos del acuerdo:

1. El Ejecutivo Municipal acepta remitir al Concejo Municipal un proyecto de “Ley Municipal Aclaratoria de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tránsito Urbano” que modifique el artículo 12 “Acción de

Control”, el artículo 17 “Servicio Público de Transporte Masivo” y el 150 “Sanciones” y disposición abrogatoria y derogatoria única.

2. Acordar el funcionamiento de una Comisión Interinstitucional con la participación del GAMLP, la dirigencia vecinal de La paz, la dirigencia del autotransporte, los colegios profesionales y la Universidad para “analizar y discutir los parámetros y metodología de la realización de un estudio de costos del transporte de transporte público que servirá al GAMLP para establecer la escala tarifaria del autotransporte” (In SlideShare, 2012)
3. Suspender toda medida de presión del autotransporte.
4. El tratamiento, a la brevedad del Pliego Petitorio de diez puntos, presentado por la CUTUP al GAMLP.

El acuerdo fue alcanzado luego de 6 horas de debate entre partes con la mediación de Defensor del Pueblo, estos acuerdos modifican 3 artículos de la LMTTU y se creará la guardia municipal.

El 16 de mayo de 2012, el Concejo Municipal aprobó los ajustes a la LMTTU acordados con los choferes, y el 18 de mayo fue promulgado por el Alcalde Municipal, con este acto se dio fin al conflicto social y se modificó la Ley.

Es interesante analizar como este acuerdo alcanzado entre el sector del transporte urbano y el Alcalde, en el conflicto social del transporte urbano en la gestión 2012, se constituyó en un acto de coproducción de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tráfico Urbano.

Según la enciclopedia libre Wikipedia, **acuerdo** es en Derecho,

“la decisión tomada en común por dos o más personas, o por una junta, asamblea o tribunal. También se denomina así a un pacto, tratado, convenio, convención o resolución tomada en el seno de una institución (cualquier tipo de organización o empresa, públicas o privadas, nacionales o internacionales)” (WIKIPEDIA, 2016)

La característica de un acuerdo es la toma de una decisión por consenso, donde convergen voluntades individuales, para producir efectos jurídicos, nacimiento de derechos y obligaciones por las partes.

Según el principio jurídico de “Pacta Sunt Servanda”, los acuerdos obligan a las partes su cumplimiento, “los pactos deben honrarse”, este principio está asociado al principio jurídico del derecho administrativo de “buena fe” que expresa “la confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientan el proceso administrativo”¹⁰⁰, es decir, los acuerdos entre la servidores públicos y ciudadanos en representación del Estado y de las corporaciones, son de cumplimiento obligatorio, siendo este acuerdo del 11 de mayo de 2012, entre transportistas y el ejecutivo edil, modificatorio de la legislación administrativa en cuanto a transporte, podemos decir que este es un acto de coproducción de legislación administrativa, pues en base a este documento firmado entre particulares se modificó la legislación municipal, el Concejo Municipal funcionó como un canalizador del acuerdo, un instrumento del ejecutivo municipal, la norma se expresó como un reflejo del conflicto, la norma cristalizó la correlación de fuerzas sociales en el conflicto del transporte de la gestión 2012.

¹⁰⁰ Bolivia, Ley No. 2341 de Procedimiento Administrativo, art. 4.

CONCLUSIONES

Se arribó a las siguientes conclusiones:

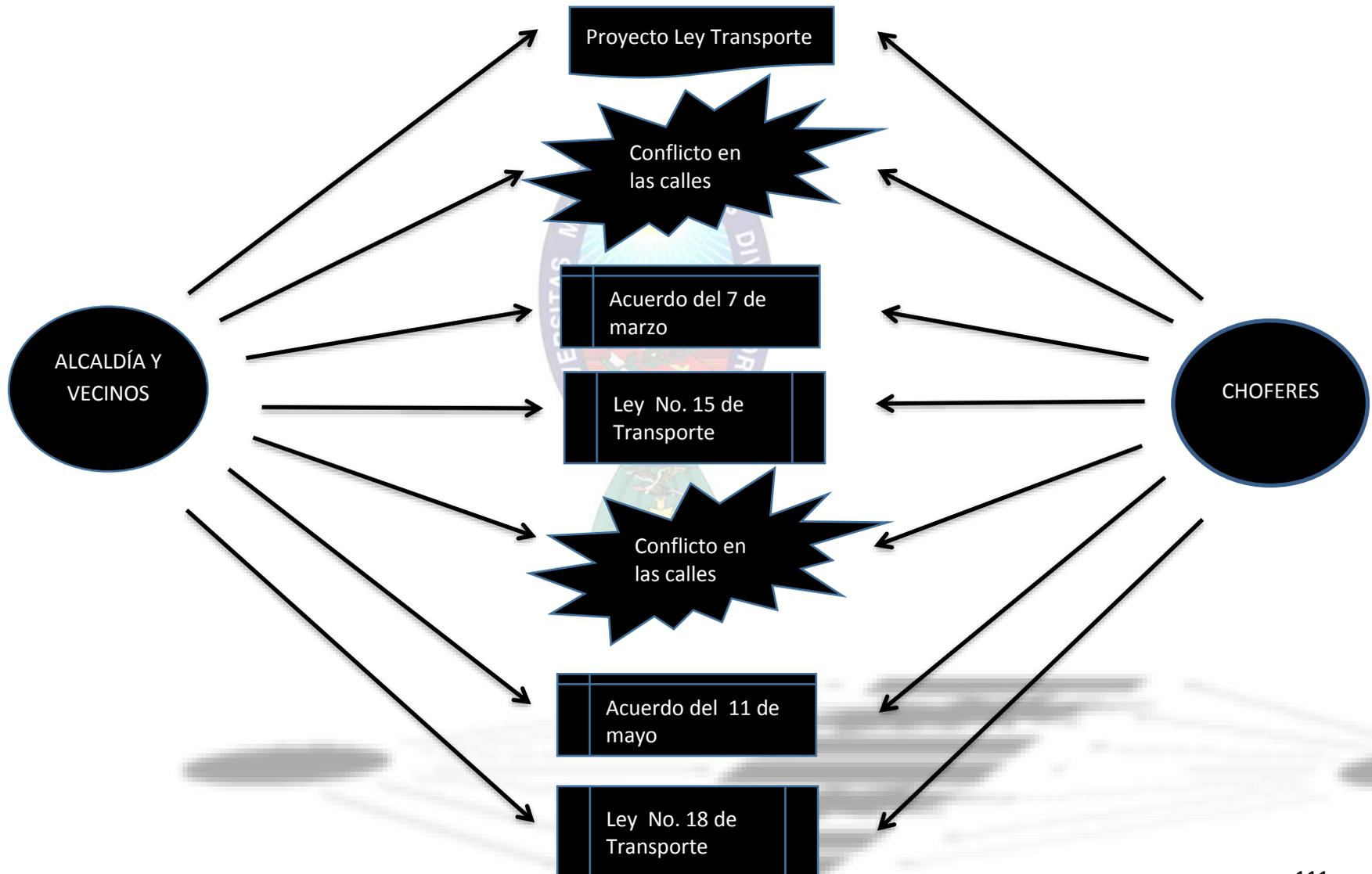
1. El conflicto social del transporte urbano suscitado el año 2012, en la ciudad de La Paz, se constituyó en una fuente material de algunos articulados de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Transito Urbano, no fue la única fuente habiendo otras, como la demanda vecinal y de otros actores de la sociedad, expresada en la propuesta electoral del Alcalde de La Paz.
2. Tanto los actores de la sociedad civil (ciudadanos y organizaciones sociales), como los órganos del poder público, tienen pleno respaldo normativo, para participar en la elaboración, implementación y control de políticas públicas, en el caso que nos ocupó de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tránsito Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18, esto implica legitimidad para la coproducción en la producción normativa y en las políticas públicas.
3. El conflicto social desarrollado a partir de la problemática del transporte urbano en la ciudad de La Paz, en la gestión 2012, presentó un proceso de escalada y desescalada del conflicto, entre actores corporativos de la sociedad civil y autoridades de gobierno, creándose redes de intereses y de poder, que desencadenaron en acuerdos conciliatorios generadores de la legislación en tema de transporte urbano.

4. Los acuerdos alcanzados el 7 de marzo y 11 de mayo del año 2012, entre el sector del transporte urbano y el Alcalde, como resultado del conflicto se constituyeron en actos de coproducción de la Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tráfico Urbano y de su posterior modificación a través de la Ley Municipal No. 18.
5. Los conflictos sociales, como fuente materiales de la legislación tendrían tres resultados posibles:
 - i. Si el resultado del conflicto social es positivo, es decir incorpora, modifica o anula de una norma jurídica, se constituye en una fuente material.
 - ii. Si el resultado del conflicto social es negativo, es decir no incorpora, modifica o anula de una norma jurídica, no es una fuente material.
 - iii. Si el resultado del conflicto social es neutro, es decir frena un proyecto de ley, no es fuente del derecho, pero si un poder de veto a la legislación.
6. La legislación administrativa boliviana según (MOSTAJO MACHICADO, 2004), tiene la característica de su dinamismo o en expresión de García de Enterría, citada por Mostajo "la legislación motorizada", esto se da, porque la norma se actualiza en función al constante reacomodo de intereses de las grupos sociales.
7. A continuación presentamos un gráfico, del que se puede inferir, que la ley es la expresión circunstancial de la correlación de fuerzas de actores corporativos sociales y estatales, la Ley No. 18 es la expresión de un equilibrio social y político logrado, que no eliminará en el futuro nuevas modificaciones a la Ley No. 15, esto porque existe un

constante juego de intereses y de fuerzas en el relacionamiento de los choferes sindicalizados, el Ejecutivo edil de La Paz y los vecinos usuarios del servicio de transporte.



LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA COMO EXPRESIÓN DE LA CORRELACIÓN CIRCUNSTANCIAL DE FUERZAS SOCIALES Y POLÍTICAS:



BIBLIOGRAFÍA

ACEBO IBAÑEZ, E., & BRIE, R. (2006). "Diccionario de Sociología". Buenos Aires: CLARIDAD.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2012). "Política Pública Una Visión Panorámica". La Paz: programa de las naciones Unidas para el desarrollo (PNUD-Bolivia).

ARBOS, X., & GINER, S. (1996). "LA GOBERNABILIDAD, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial". Madrid: SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S.A.

BOBBIO, N. (1997). "El futuro de la democracia". México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.

BOLPRESS. (2011). *Periodico digital BOLPRESS "Cumbre Social Congela tarifas de transporte en La Paz"*. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011060301>

CAMPOS ZAMORA, F. (mayo-agosto de 2010). *Revista de Ciencias Jurídicas - Universidad de Costa Rica*. Recuperado el 10 de agosto de 2016, de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13562>

COSER, L. A. (1967). "Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto Social". Buenos Aires: Amorrortu Editores.

DEUTSCH, K. W. (1993). "Política y Gobierno". México: Fondo de Cultura Económica.

DURKHEIM, E. (1979). "Las Reglas del Método Sociológico". Buenos Aires: Pleyade.

FISHER, S. (2000). "Trabajando con el Conflicto: Habilidades y Estrategias para la Acción". Ciudad Nueva, Guatemala: Centro de estudios para el Desarrollo y democracia (CEPADE).

FLORES MENDOZA, I. (s.f.). Recuperado el 10 de agosto de 2016, de Revistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/90/art/art6.pdf>

GARCIA DE ENTERRIA, E., & RAMON FERNANDEZ, T. (1991). "Curso de Derecho Administrativo" (Vol. Tomo II). Madrid: CIVITAS, S.A.

GIDDENS, A. (2002). "Sociología". Madrid: Alianza Editorial S.A.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. (2016). *Gobierno Autónomo Municipal de La Paz*. Recuperado el 24 de octubre de 2015, de "Diez Tareas para La Paz": http://www.google.com.bo/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAAahUKEwivyfrGxdvIAhWKpB4KHVDsBd0&url=http%3A%2F%2Fwww.lapaz.bo%2Findex.php%3Foption%3Dcom_phocadownload%26view%3Dcategory%26download%3D134%3Aprograma-de-gobierno%26id%3D4%3Agobi

GUASTINI, R. (2001). "Estudios de teoría constitucional". México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.

In SlideShare. (11 de Mayo de 2012). In SlideShare. Recuperado el 18 de Julio de 2015, de In SlideShare: <http://es.slideshare.net/Oxigenobolivia1/el-proyecto-de-ley-aclaratorio-para-el-transporte-municipal-en-la-paz>

La Patria. (2011). *Periodico Digital*, "La Patria". Recuperado el 24 de junio de 2015, de Periodico "La Patria": <http://www.lapatriaenlinea.com/index.php/somos-noticias.html%3Ft%3Ddel-dia-de-la-mujer-boliviana%26nota%3D44370?t=cumbre-social-buscara-resolver-tarifas-del-transporte-en-la-paz¬a=62523>

LORENZO CADARSO, P. (2001). *Fundamentos Teóricos del Conflicto Social*. Madrid: SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S.A.

MARX, K. (1999). *Manifiesto del partido Comunista*. Buenos Aires: Ediciones Electricas -iskra.

MOODIE, G., & STUDERT-KENNEDY, G. (1975). *OPINIONES, PÚBLICOS Y GRUPOS DE PRESIÓN*. México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.

MOSTAJO MACHICADO, M. (2004). *Apuntes para la Reivención del Derecho Administrativo Boliviano*. La Paz.

OLSON, M. (1992). "La Lógica de la Acción Colectiva". En A. BATLE, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política* (pág. 277). Barcelona: Ariel, S.A.

OSSORIO, M. (2001). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Buenos Aires: HELIASTA.

PAGINA SIETE. (14 de marzo de 2012). PAGINA SIETE. *Arranca La cumbre Social del Transporte en La Paz*. La Paz, Bolivia: PAGINA SIETE.

PUIG, A. G. (2006). *Derecho Administrativo para ciencias económicas*. Salta: Universidad Nacional de Salta.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2016). "Diccionario de la lengua Española". Recuperado el 2016 de septiembre de 25, de <http://dle.rae.es/?w=diccionario>

ROUSSEAU, J.-J. (2005). "El Contrato Social". Madrid: MESTAS.

SUBIRATS, J. (2008). "Análisis y gestión de Políticas Públicas". Barcelona: Ariel, S.A.

VALLES, J. (2007). "Ciencia Política, Una introducción". Barcelona: ARIEL Ciencia Política.

Wikipedia. (14 de 09 de 2016). WIKIPEDIA, La enciclopedia libre. Recuperado el 14 de Septiembre de 2016, de <https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo>

NORMATIVA:

Bolivia, Constitución Política Del Estado, 2009

Bolivia, Decreto Ley No. 12760, Código Civil

Bolivia, Ley No. 026 Del Régimen Electoral, de 30 de Junio de 2010

Bolivia, Ley No. 312 Marco de Autonomías y Descentralización, de 19 de julio de 2010

Bolivia, Ley No. 341 De Participación Y Control Social, de 5 de febrero de 2013

Bolivia, Ley No. 2341 De Procedimiento Administrativo, de 23 de abril de 2002

Bolivia. Ley No. 2028 de Municipalidades, de 28 de octubre de 1999.

Bolivia, Ley No. 165 General de Transporte, de 16 de agosto de 2011.

Bolivia, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Ley Municipal No. 15 de Transporte y Tráfico Urbano, de 18 de abril de 2012

Bolivia, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Ley Municipal No. 18 de 18 de mayo de 2012

PERIODICOS

La Razón, Página Siete, La Patria, BolPress

ANEXOS

ANEXO 1: Ley Municipal No. 18 resultado de un acuerdo Alcaldía –Choferes que modifica la Ley No. 15

ANEXO 2: Noticia de presa del periódico “La Razón”, de fecha 12/05/2012, que anuncia el acuerdo alcanzado ente Alcaldía y Choferes.

ANEXO 3: Acta de acuerdo alcanzado entre Choferes y Alcalde de fecha 11/05/2012