

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



TESIS DE GRADO

**“NECESIDAD DE UN REGLAMENTO DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL
GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ”**

(TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO)

POSTULANTE: UNIV. ANÍBAL JORGE URQUIETA VALDIVIA
TUTOR : DR. CONSTANTINO ESCOBAR ALCÓN

LA PAZ, BOLIVIA
2009

Dedicatoria

La presente tesis y muchos otros logros de mi vida han sido posibles, en gran medida, gracias al constante apoyo y guía de mi mamá Beatriz. Por eso te dedico especialmente este logro que significa la culminación de mis estudios universitarios. Muchas gracias por los valores que me inculcaste.

Agradecimientos

Mi más profundo agradecimiento a todos quienes de una u otra forma hicieron posible que se concrete este trabajo:

A Fabiola, mi compañera, por su constante e inquebrantable apoyo, con quien comparto día a día la esperanza de concretar juntos muchos más sueños.

A mi familia, en especial mis hermanas Volga y Bachi, por su constante respaldo y confianza.

A Nicole y Camila, por darle el sentido a mis esfuerzos.

A Paulino, un gran amigo, quién fue fundamental para que este trabajo se materialice, gracias por animarme constantemente a concluirlo.

A mi tutor académico Dr. Constantino Escobar y a mi querida Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Al Gobierno Municipal de La Paz, que me posibilitó tener los insumos para proponer un Reglamento que beneficie a la Institución.

“...Jesucristo, el mundo no puede ir adelante, a pesar de tus hijos; sino gracias a ellos. Empujemos!!!...”

(Luís Espinal – Oraciones a Quemarropa)

RESUMEN

La relación social individuo-sociedad, se traduce en el plano político en la relación política, ciudadano – Estado. La bilateralidad social se adjetiva de política, generando derechos y deberes a las partes de la relación. La correspondencia entre gobernantes y gobernados, autoridad y libertad, mando y obediencia, refleja la sustancia de una realidad política integrada por los contenidos subjetivos de la acción política. Esta es ejecutada por la autoridad pública con un carácter imperativo para los ciudadanos, de conformidad con los contenidos objetivos del orden jurídico.

El Estado refleja una de las formas de la realidad pública o política dentro del contexto de la realidad social. Inserta en esa realidad política se ubica la realidad administrativa, compuesta por un sistema integrado de funciones y prestaciones públicas con miras al bien común.

Las realidades social, política y administrativa traducen etapas progresivas de lo general a lo especial. Precisamente, la realidad administrativa se constituye en el nervio motor de las anteriores, manifestándose a través de una forma organizacional: la Administración Pública. Las instituciones de la realidad administrativa se apoyan en la realidad política.

La actividad estatal, manifestada de distintos modos a través de actos, reglamentos, contratos administrativos, leyes, sentencias y actos políticos, origina en forma directa o indirecta consecuencias jurídicas. Estas crean, recíprocamente, derechos y deberes u obligaciones para las partes intervinientes, traduciendo una “relación jurídica” entre el Estado (Administración) y los individuos (administrados).

En este plano, la Administración pública en general, y en este caso en particular el Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz, para cumplir con sus objetivos y lineamientos estratégicos institucionales en relación a los administrados o habitantes del municipio de La Paz, requiere regular la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público municipal, hacer efectivo el derecho de petición ante la Administración Municipal y regular la impugnación de actuaciones administrativas todo dentro del marco de los objetivos y competencias de la Ley de Municipalidades. En este escenario se inscribe la necesidad de elaborar un reglamento de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz.

ÍNDICE

	Página
Dedicatoria.....	II
Agradecimientos.....	III
Resumen.....	IV
Índice.....	VI
Diseño de Investigación.....	1
1. Enunciado del Título del Tema.....	1
2. Identificación del Problema.....	1
3. Problematización.....	2
4. Delimitación del Tema de la Tesis.....	2
4.1. Delimitación Temática.....	2
4.2. Delimitación Temporal.....	2
4.3. Delimitación Espacial.....	3
5. Fundamentación e Importancia del Tema de la Tesis.....	3
6. Objetivos del Tema de la Tesis.....	4
6.1. Objetivo General.....	4
6.2. Objetivos Específicos.....	4
7. Marco de Referencia.....	5
7.1. Marco Histórico.....	5
7.2. Marco Teórico.....	6
7.3. Marco Conceptual.....	7
7.4. Marco Jurídico.....	8
8. Hipótesis de Trabajo.....	10
8.1. Variables.....	10
8.1.1 Independiente.....	10
8.1.2. Dependiente.....	11
8.2. Unidades de Análisis.....	11

8.3. Nexo Lógico.....	11
9. Métodos y Técnicas a Utilizar en la Tesis.....	12
9.1. Métodos.....	12
9.1.1. Generales.....	12
9.1.2. Específicos.....	12
10. Técnicas a Utilizarse en la Tesis.....	13
Desarrollo del Diseño de Prueba.....	14
Introducción.....	14

CAPÍTULO I

MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

DE LA CIUDAD DE LA PAZ.....	18
1.1. Antecedentes Históricos.....	19
1.2. Misión del Gobierno Municipal.....	20
1.3. Visión del Gobierno Municipal.....	20
1.4. Objetivos Generales.....	20
1.5. Lineamientos Estratégicos.....	21
1.6. Estructura Organizacional.....	22

CAPÍTULO II

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... **23** |

2.1. Marco conceptual.....	24
2.1.1. Función administrativa.....	28
2.1.1.1. Actos y hechos de la Administración.....	29
2.1.1.2. Actos no jurídicos.....	30
2.1.1.3. Actos jurídicos.....	31
2.1.1.4. Hechos no jurídicos.....	32
2.1.1.5. Hechos jurídicos.....	32
2.1.1.6. Facultades regladas y discrecional de la administración.....	32
2.1.1.7. Regulación directa.....	35

2.1.1.8.	Regulación indirecta o inversa.....	37
2.1.1.9.	Regulación residual.....	38
2.1.1.10.	Regulación técnica o discrecionalidad técnica.....	38
2.1.1.11.	Los límites a la actividad discrecional.....	41
2.1.1.12.	Derecho subjetivo, interés legítimo, interés difuso e interés simple.....	43
2.2.	Gobierno Municipal.....	44
2.2.1.	Antecedentes.....	44
2.2.2.	Concejo Municipal.....	46
2.2.3.	Elección y composición del Concejo Municipal.....	47
2.2.4.	Atribuciones del Concejo Municipal.....	47
2.2.5.	Gobierno Municipal.....	48
2.2.5.1.	Alcalde Municipal.....	48
2.2.5.2.	Elección del Alcalde Municipal.....	49
2.2.5.3.	Atribuciones del Alcalde Municipal.....	50
2.3.	Autonomía Municipal.....	51
2.3.1.	De la autonomía.....	51
2.3.2.	Autonomía Municipal.....	53
2.3.3.	Autonomía y Autarquía.....	56
2.3.4.	La autonomía en la Ley de Municipalidades.	57
2.4.	Ley de Procedimiento Administrativo.....	58

CAPÍTULO III

	DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	61
3.1.	Conceptos Generales.....	62
3.1.1.	Principios Jurídicos.....	64
3.1.2.	Principios Sustanciales.....	64
3.1.3.	Principios Formales.....	68
3.1.4.	Caracteres Jurídicos.....	69
3.1.5.	Alcances Jurídicos.....	78

3.1.5.1. Alcance objetivo.....	78
3.1.5.2. Alcance subjetivo.....	79
3.1.5.3. Alcance material.....	84
3.1.6. Impugnación Jurídica.....	85
3.1.6.1. Requisitos.....	86
3.1.6.2. Efectos de la interposición.....	88
3.1.6.3. Revocatoria.....	89
3.1.6.4. Jerárquico.....	90
3.1.6.5. Complementación.....	90
3.1.6.6. El tránsito del procedimiento al proceso administrativo.....	91
3.2. Diagnóstico Situacional en el Gobierno Municipal	
de la ciudad de La Paz.....	92
3.2.1. Del Diagnóstico.....	92
3.2.2. Metodología Aplicada.....	93
3.2.3. Técnicas de Investigación.....	94
3.2.4. Entrevistas Y Cuestionarios.....	94
3.2.5. Desarrollo de las Entrevistas y Cuestionarios.....	95
3.2.6. Muestra.....	95
3.2.6.1. Proceso de Muestreo.....	95
3.2.7. Entrevista a los Servidores Públicos Municipales.....	96
3.2.7.1. Elaboración.....	96
3.2.7.2. Otras Consideraciones.....	97
3.2.8. Resultados de las Entrevistas Aplicadas a los Servidores Públicos Municipales que atienden Procedimientos Administrativos en el Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz.....	98
3.2.9. Cuestionario Dirigido a los Administrados.....	110
3.2.9.1. Elaboración.....	110
3.2.9.2. Resultados.....	111
3.2.10. Conclusiones del Diagnóstico.....	118
3.2.11. Matriz FODA.....	119

3.3. Jurisprudencia Constitucional.....	121
3.3.1. Sentencia Constitucional No 1027/05 – R	
de 29 de agosto de 2005.....	122
3.3.1.1. Antecedentes.....	122
3.3.1.2. Fundamentos Jurídicos del Fallo.....	125
3.3.1.3. Conclusiones.....	128
3.3.2. Sentencia Constitucional No 133/2007- R	
de 14 de marzo de 2007.....	129
3.3.2.1. Antecedentes.....	129
3.3.2.2. Fundamentos Jurídicos del Fallo.....	130
3.3.2.3. Conclusiones.....	132

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.....

4.1. Exposición de Motivos.....	135
4.2. Reglamento Municipal Propuesto:	
Proyecto de Reglamento de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz.....	137
4.3. Conclusiones y Recomendaciones.....	177

Bibliografía.....	XI
--------------------------	-----------

Anexos.....	XIII
--------------------	-------------

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

“NECESIDAD DE UN REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ”

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La Ley de Procedimiento Administrativo No.2341 de 23 de abril de 2002, tiene por objeto establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público, hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública, regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados y regular procedimientos especiales.

Al respecto en los Gobiernos Municipales la actividad administrativa es variada y amplia, supone todo tipo de solicitudes de los particulares, infracciones e inobservancia de la normativa urbana y otros, y por lo tanto la aplicación del procedimiento administrativo es cotidiana a pesar de la inexistencia de normativa específica, situación que afecta la relación entre la Administración y el ciudadano usuario o administrado.

Este panorama antes descrito se presenta de la misma manera en el Gobierno Municipal de La Paz, por lo que se hace necesario que dicha institución cuente con un Reglamento de Procedimiento Administrado que regule de mejor manera la relación Administración y administrado en el ámbito de sus competencias.

3. PROBLEMATIZACIÓN

¿Cuál es la normativa jurídica que el Gobierno Municipal de La Paz emplea para su relación con el administrado?

¿Que inconvenientes presenta la aplicación de dicha normativa jurídica para el Gobierno Municipal de La Paz?

¿De que manera el administrado obtiene una mejor respuesta a sus peticiones con la normativa empleada por el Gobierno Municipal de La Paz?

¿Cuáles serán los beneficios que reporte la elaboración de un Reglamento a la Ley del Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz y para el Administrado?

4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS

4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

La investigación y su problemática serán enfocadas desde el punto de vista del Derecho Administrativo y del Derecho Municipal, ya que el Gobierno Municipal de La Paz no cuenta con un Reglamento de Procedimiento Administrativo que le permita prestar un mejor servicio a sus administrados.

4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL

En cuanto al tiempo la investigación se circunscribirá desde la promulgación de la Ley de Municipalidades en fecha 28 de octubre de 1999 pasando por la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo en fecha 23 de abril de 2002, hasta el segundo semestre del 2007.

4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL

Esta investigación, en cuanto al espacio, se desarrollará en el Gobierno Municipal de La Paz, ubicado en la Primera Sección de la Provincia Murillo del Departamento de La Paz, República de Bolivia.

5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE LA TESIS

La Ley de Procedimiento Administrativo No.2341 de 23 de abril de 2002 establece las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público frente al administrado o ciudadano.

En este sentido, los Gobiernos Municipales en general cumplen una actividad administrativa variada y amplia respecto a las solicitudes de los particulares, las mismas, que en un Estado Democrático de Derecho, deben ser resueltas en un marco de legalidad, eficacia y seguridad; situación que no se evidencia actualmente debido a la inexistencia de normativa específica que afecta la relación entre la Administración y el administrado en el ámbito municipal.

El panorama antes descrito se presenta también en el Gobierno Municipal de La Paz, por lo que es imperioso que éste Gobierno Municipal pueda contar con una normativa que le permita brindar un mejor servicio a sus administrados.

Esta necesidad se fundamenta en el artículo 2, párrafo II de la Ley No.2341 del Procedimiento Administrativo que transfiere a los Gobiernos Municipales la facultad de aplicar la mencionada Ley en el marco de la Ley de Municipalidades, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en su Sentencia No.133/2007 de 14 de marzo de 2007, ha establecido que los Gobiernos Municipales pueden normar también los aspectos que son objeto de

regulación por la Ley de Procedimiento Administrativo, pero ajustándose a lo que señala su Ley especial; sin olvidar que la Ley de Procedimiento Administrativo tiene carácter supletorio frente a eventuales vacíos que pudiesen existir en la Ley de Municipalidades sobre las materias que son objeto de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por estas consideraciones anotadas y tomando en cuenta que los Gobiernos Municipales en el marco de su autonomía pueden proveerse normas, es necesario que el Gobierno Municipal de La Paz promulgue mediante una Ordenanza Municipal su Reglamento de Procedimiento Administrativo.

6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS

La presente investigación será desarrollada a partir de la formulación de los siguientes objetivos de trabajo.

6.1. OBJETIVO GENERAL

Proponer un Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para que el Gobierno Municipal de La Paz responda de mejor manera a las peticiones de los administrados y a la vez cumpla efectivamente sus competencias específicas establecidas por Ley, obteniendo asimismo, el administrado, seguridad jurídica en sus peticiones.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Entre los objetivos específicos podemos señalar:

1. Describir el Municipio de La Paz, las competencias y ámbitos de actuación de su Gobierno Municipal, así como la reglamentación administrativa en esos ámbitos de actuación.

2. Identificar en la Ley de Procedimiento Administrativo todos aquellos aspectos que requieren de adecuación a lo previsto en la Ley de Municipalidades, para su aplicabilidad en la administración municipal.
3. Analizar las bases y la importancia del procedimiento administrativo para la seguridad jurídica de los administrados.
4. Proponer un Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz.

7. MARCO DE REFERENCIA

7.1. MARCO HISTÓRICO

Desde la constitución del Estado es fundamental entender la relación entre gobernantes y gobernados o entre Administración y administrados, relación basada en el concepto de servicio público, es decir que el Estado mismo se ha constituido con el objetivo de que satisfaga las necesidades básicas mínimas de los ciudadanos mediante una estructura denominada Administración.

En este entendido los municipios surgen como aquellas unidades del Estado que, por su constitución y ubicación, se encuentran más próximos al ciudadano por lo que su labor en la satisfacción de estas necesidades básicas y su contacto con éste es más frecuente.

Para que esta relación entre Administración y administrado en el ámbito de los municipios no sea caótica e insegura es imprescindible regularla mediante normas jurídicas.

En nuestro país en aplicación del concepto de autonomía, los Gobiernos Municipales tienen a la fecha una Ley de Municipalidades de 28 de octubre de 1999 que regula en particular las relaciones entre la Administración municipal y el ciudadano; así también, existe un marco normativo genérico de regulación entre la Administración Pública y el administrado que es la Ley de Procedimiento Administrativo promulgada en abril de 2002 y su Decreto Supremo reglamentario respectivo.

7.2. MARCO TEÓRICO

La Ley de Procedimiento Administrativo de abril de 2002, en su disposición transitoria primera, determina que el Poder Ejecutivo debe realizar el análisis y presentación de proyectos reglamentarios para cada sistema de organización administrativa.

El artículo segundo de la referida Ley, establece el ámbito de aplicación en el cual se encuentran comprendidos los Gobiernos Municipales, pero en vista de que los mismos gozan de autonomía por mandato constitucional, las competencias y la facultad reglamentaria no pueden estar a cargo del Poder Ejecutivo, de acuerdo a las categorías de legislación por niveles territoriales establecidas por el Derecho Administrativo.

En este sentido, el Poder Ejecutivo no puede elaborar un reglamento específico de esta naturaleza para entes autónomos, como son los Gobiernos Municipales; de modo que actualmente, pese a la gran necesidad de clarificar los procedimientos y la aplicación especializada de la Ley de Procedimiento Administrativo a los Gobiernos Municipales en general y al Gobierno Municipal de La Paz en particular, éste último no ha desarrollado el Reglamento respectivo a la Ley de Procedimiento Administrativo.

Los conceptos antes vertidos tienen su sustento en la **teoría del funcionalismo jurídico** donde los teóricos de esta, como Max Weber, entienden la sociedad como un todo en el que los elementos que la conforman cumplen determinadas funciones y donde los conflictos se resuelven por acción del propio sistema, donde el Derecho es ese sistema de normas impuestas a la sociedad por autoridad del Estado.

7.3. MARCO CONCEPTUAL

En la presente investigación es necesario dejar claramente establecidos determinados conceptos extractados del Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, que van a guiar nuestro trabajo como son:

Administración Pública.- Actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías. Se denomina a la entidad que administra o tiene a su cargo a la misma. Constituye función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo.

Administrado.- Sujeto pasivo de la Administración; es decir, aquel cuyos bienes administra otra persona. Con respecto a la Administración Pública, los administrados son los individuos sometidos a la jurisdicción del Estado. En los regímenes democráticos, contrariamente a lo que sucede en los totalitarios, los administrados han elegido previamente a sus administradores, los cuales no son otra cosa que sus mandatarios.

Autonomía.- Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Reglamento.- Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. Disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando.

7.4. MARCO JURÍDICO

En este punto es importante establecer en cuanto a disposiciones legales concernientes al tema de investigación:

Constitución Política del Estado.-

Artículo 4.- I. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley.

Artículo 200.- I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

Ley de Municipalidades No.2028 de 28 de octubre de 1999.-

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto regular el régimen municipal establecido en el Título VI de la Parte Tercera, artículos 200 a 206, de la Constitución Política del Estado.

Artículo 4.- Autonomía Municipal

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

II. La autonomía municipal se ejerce a través de:

....3) La potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales.

Artículo 5.- Finalidad

I. La Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio.

Artículo 6.- Jurisdicción Territorial

El Gobierno Municipal ejerce su jurisdicción y competencia en el área geográfica correspondiente a la Sección de Provincia respectiva.

Artículo 8.- Competencias

Las competencias del Gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines son las siguientes:

- I. En materia de Desarrollo Humano Sostenible
- II. En materia de Infraestructura
- III. En materia Administrativa Financiera
- IV. En materia de Defensa del Consumidor
- V. En materia de Servicios

Ley de Procedimiento Administrativo No.2341 de 23 de abril de 2002.-

Artículo 2 párrafo II

Transfiere a los Gobiernos Municipales la facultad de aplicar la mencionada Ley en el marco de la Ley de Municipalidades sin olvidar que la Ley de Procedimiento Administrativo tiene carácter supletorio frente a eventuales vacíos que pudiesen existir en la Ley de Municipalidades sobre las materias que son objeto de la Ley de Procedimiento Administrativo.

8. HIPÓTESIS DE TRABAJO

La inexistencia de un Reglamento a la Ley del Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz, ha generado para la Administración municipal la dificultad de cumplir con las competencias establecidas por Ley, así como para el administrado inseguridad jurídica en el tratamiento de sus peticiones; por lo que al proponer un Reglamento como el antes mencionado permitirá superar las dificultades anotadas.

8.1. VARIABLES

8.1.1. INDEPENDIENTE

La inexistencia de un Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para su aplicación por parte del Gobierno Municipal de La Paz.

8.1.2. DEPENDIENTE

La inseguridad jurídica del administrado y la dificultad de la Administración Pública Municipal para cumplir con sus competencias establecidas por ley.

8.2. UNIDADES DE ANÁLISIS

- a. Constitución Política del Estado
- b. Ley de Municipalidades
- c. Ley de Procedimiento Administrativo
- d. Administración Pública Municipal
- e. Gobierno Municipal de La Paz
- f. Autonomía Municipal
- g. Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo
- h. Ordenanza Municipal

8.3. NEXO LÓGICO

- La inexistencia de un Reglamento al Procedimiento Administrativo
- Ha generado inseguridad jurídica en los administrados y dificultad en el cumplimiento de sus competencias establecidas por Ley por parte del Gobierno Municipal de La Paz.
- Se hace necesario proponer el respectivo Reglamento
- Para mejorar dichas falencias

9. MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS

9.1. MÉTODOS

Los métodos a emplearse para la elaboración de la presente Tesis serán:

9.1.1. GENERALES

Como método general se empleará el **Método Analítico Sintético** que consistirá en descomponer y abstraer los elementos de las distintas normativas, como son la Constitución Política, Ley de Municipalidades, Ley de Procedimiento Administrativo en lo referido a la Administración Pública Municipal para lograr una síntesis que se refleje en el Reglamento propuesto.

Así también emplearemos el **Método Deductivo** que nos permitirá que a partir de normativas generales se elabore una normativa específica para el Gobierno Municipal de La Paz.

9.1.2. ESPECÍFICOS

Como métodos específicos emplearemos el **Método Lógico Jurídico** que nos permitirá hacer un análisis de las normas jurídicas pertinentes como la Constitución Política, Ley de Municipalidades y Ley de Procedimiento Administrativo para que a partir de las instituciones jurídicas que contienen dichas normas, se elabore el Reglamento de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz, utilizando la Teoría de la Pirámide Jurídica de Kelsen en cuanto a las categorías de normas jurídicas.

Complementaremos con el **Método Teleológico** que busca identificar el bien jurídico protegido incluido en la norma a crearse, en este caso el Reglamento,

dicho bien jurídico tiene que guardar concordancia con los principios del Derecho y la Administración Pública.

10. TÉCNICAS A UTILIZARSE EN LA TESIS

El desarrollo de la investigación se sustentará en la realización de:

- **Técnica experimental:** Entrevistas estructuradas a servidores públicos municipales para determinar un Diagnóstico situacional de la institución respecto a trámites administrativos que se desarrollan en el Gobierno Municipal de La Paz.
- **Técnicas de Lectura de Documentos:** Estudio de casos concretos cuyos resultados justificarán la necesidad e importancia de la adecuación normativa en materia de procedimientos administrativos en el Municipio de La Paz.
- **Análisis lógico jurídico** para adecuar la normativa general, Ley de Procedimiento Administrativo, al caso específico del Gobierno Municipal de La Paz.
- **Aplicación de métodos interpretativos de la legislación vigente** (Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Municipalidades y Ordenanzas Municipales de La Paz).
- **Análisis jurisprudencial** de las sentencias constitucionales como una nueva fuente del Derecho Administrativo y Derecho Municipal en nuestro país.

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS

INTRODUCCIÓN

La introducción es el espacio en el que de manera resumida, pero precisa y clara, se exponen las razones que han motivado la elección del tema, los pasos que se realizaron para el estudio y la investigación, así como los objetivos y los pasos que se realizaron para el estudio y la investigación, mencionando las fuentes y otros aspectos importantes que constituyen la estructura de la investigación.

En este sentido pasando a desarrollar los elementos de esta introducción diremos que las **razones** que han motivado la elección del tema han sido la experiencia vivida, en mi calidad de servidor público, en la gestión del Gobierno Municipal de La Paz en el trámite de los procedimientos administrativos los cuales presentan una serie de dificultades y vacíos legales por la falta de normativa reglamentaria del procedimiento administrativo en el ámbito de la Ley de Municipalidades.

Para la realización del presente estudio de investigación en cuanto a la estructura misma de ésta podemos señalar que **la tesis se enfoca y justifica** en la elaboración del Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Gobierno Municipal de La Paz con el objeto de dar aplicación, preferente por su calidad de Ley especial, a la Ley de Municipalidades y su compatibilización con la Ley de Procedimiento Administrativo con el objeto de establecer los canales legales que faciliten la solución de peticiones que realizan los administrados del Municipio paceño frente a la Administración Municipal.

Señalábamos líneas arriba que el **problema principal** que se ha planteado en la presente temática es que en los Gobiernos Municipales la actividad administrativa es variada y amplia lo que supone todo tipo de solicitudes de los particulares, como ser las infracciones e inobservancia de la normativa urbana entre los principales. En este sentido, la aplicación del procedimiento administrativo es cotidiana a pesar de la inexistencia de normativa específica, situación que afecta la relación entre la Administración y el ciudadano usuario o administrado.

Ante este panorama la principal respuesta que intentamos como **hipótesis** es que la inexistencia de un Reglamento a la Ley del Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz, ha generado para la Administración municipal la dificultad de cumplir con las competencias establecidas por Ley, así como para el administrado inseguridad jurídica en el tratamiento de sus peticiones; por lo que al proponer un Reglamento como el antes mencionado permitirá superar las dificultades anotadas.

Uno de los elementos que nos permite establecer una **comprobación de hipótesis** es el pronunciamiento que ha realizado el Tribunal Constitucional mediante varias Sentencias Constitucionales, respecto a la aplicación del procedimiento administrativo en el ámbito municipal señalando claramente que es de aplicación preferente la Ley de Municipalidades. Esta situación nos permite avizorar que la elaboración y aplicación de un Reglamento específico al Procedimiento Administrativo en el ámbito municipal es el elemento que resta para una mejor aplicación de esta normativa.

Planteadas así la problemática y la probable respuesta o hipótesis, las **técnicas de investigación** empleadas han sido la técnica experimental que me ha permitido la realización de entrevistas estructuradas a servidores públicos

municipales y la aplicación de un cuestionario de preguntas a administrados que realizan trámites relacionados a procedimientos administrativos en el Gobierno Municipal de La Paz, para determinar un Diagnóstico situacional de la institución respecto a ésta temática.

Así también ha sido importante la Lectura de Documentos para determinar la adecuación normativa en materia de procedimientos administrativos en el Municipio de La Paz, y el Análisis lógico jurídico y de interpretación para adecuar la normativa general, Ley de Procedimiento Administrativo, al caso específico del Gobierno Municipal de La Paz, tomando en cuenta toda la legislación vigente respecto al tema.

Finalmente, en cuanto a las técnicas, es necesario mencionar al análisis jurisprudencial de las sentencias constitucionales como una nueva fuente del Derecho Administrativo y Derecho Municipal en nuestro país.

En el marco de la problemática planteada es necesario resaltar los objetivos genéricos y específicos de la Tesis, la cual en cuanto a su **objetivo genérico**, plantea que la elaboración de un Reglamento Municipal a la Ley de Procedimiento Administrativo va a permitir que el Gobierno Municipal de La Paz cumpla de mejor manera a las peticiones de los administrados y a la vez cumpla efectivamente sus competencias específicas establecidas por Ley, obteniendo asimismo el administrado seguridad jurídica en sus peticiones.

En cuanto a los **objetivos específicos** se debe mencionar que se debe describir al Municipio de La Paz en cuanto al ámbito de competencias, la adecuación de los elementos del Procedimiento Administrativo a la Ley de Municipalidades, asegurar la seguridad jurídica a los administrados del

Municipio de La Paz mediante la elaboración de un Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz.

CAPÍTULO I

MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El Mariscal Andrés de Santa Cruz, en su gobierno entre 1829 y 1839, organizó la “Administración Comunal” compuesta por Concejos y distribuida entre los Concejales que eran elegidos por la Corte Superior de Distrito, siendo ellos únicamente los denominados “Patriotas notables”, y de los elegidos se tomaba al más destacado para ser nombrado Alcalde de la ciudad. Con esta nueva organización, el primer alcalde de la ciudad de La Paz de la era republicana fue don Juan Ruiz de Soriano elegido en 1832.¹

Otro de los datos destacados ha sido, en el año 1936, la institución de la elección del Alcalde por parte del Concejo Municipal denominándolo Presidente del Concejo y Alcalde Municipal.

Es en el año 1942 cuando recién se eligió mediante voto directo a los Concejales siendo el Lic. Juan Vargas el primer Alcalde elegido por el Honorable Concejo Municipal.

Otro de los elementos históricos a ser tomados en cuenta es el relativo a las peticiones de los ciudadanos. En efecto, en la época de la colonia las peticiones de los indios y los pleitos de los españoles se los ventilaban en los cabildos abiertos en los cuales se buscaban soluciones a los mismos.

El transcurrir del tiempo ha traído aparejado la complejización de la vida en sociedad y con ello las relaciones del Estado con los ciudadanos. Ahora, la tecnología así como los procedimientos legales tienden a ordenar estas relaciones y a dar soluciones a los problemas que presentan estas peticiones.

¹ Velasco Caballero Mabel. *OH, Don Alonso. Ed. Weinberg, pag. 289*

1.2. MISIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno Municipal de La Paz es una entidad de Derecho Público, autónoma, que ejerce el gobierno local de la primera sección de la provincia Murillo del Departamento de La Paz. Entre sus atribuciones está la de planificar y promover el desarrollo local buscando contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas garantizando la integración y participación ciudadana en el proceso de desarrollo y mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio a través de una más justa distribución y una eficaz gestión de los recursos públicos municipales.

1.3. VISIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

La Paz, ciudad del Illimani construida desde la altura del mundo por mujeres y hombres solidarios, comprometidos y respetuosos de sus culturas y su medio ambiente.

Municipio de la integración, la diversidad, la equidad y la igualdad de oportunidades; es un centro productivo, turístico y de servicios competitivos, gobernado con autoridad democrática, transparente y legítima por la participación ciudadana.

1.4. OBJETIVOS GENERALES

El Objetivo General del Municipio de La Paz enmarcado en el Plan de desarrollo Municipal (PDM) es:

Consolidar un municipio democrático, transparente, solidario, equitativo, eficiente y efectivo, fortaleciendo sus capacidades competitivas, impulsando la construcción de una identidad colectiva y promocionándose como un centro de encuentro y enlace de actividades culturales y ambientales.

1.5. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Los lineamientos estratégicos del Gobierno Municipal de La Paz, orientan las actividades de esta institución capitalizando las oportunidades externas más importantes y los factores internos más fuertes evitando la incidencia de los factores internos y externos.

Los lineamientos estratégicos están definidos a partir de las potencialidades, limitaciones y vocaciones del Municipio, las políticas y estrategias definidas en el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) y el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) de la República.

Los siete lineamientos estratégicos para el logro del Objetivo General del PDM y su contribución a la visión determinan un conjunto de políticas como cursos de acción, operables mediante programas y objetivos específicos.

Estos siete lineamientos estratégicos son:

1. Primer Lineamiento: Municipio Productivo y Competitivo.
2. Segundo Lineamiento: Municipio Habitable.
3. Tercer Lineamiento: Municipio Solidario, Equitativo y Afectivo.
4. Cuarto Lineamiento: Municipio con Identidad e Interculturalidad con Patrimonio Tangible, Intangible y Natural.
5. Quinto Lineamiento: Municipio Solvente, Descentralizado, Transparente, Participativo y Libre de Corrupción.
6. Sexto Lineamiento: Municipio con Equidad de Género y Desarrollo.
7. Séptimo Lineamiento: Municipio Integrador y Metropolitano².

² Ver en www.ci-lapaz.gov.bo.

1.6. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La estructura organizacional del órgano Ejecutivo Municipal está conformada por áreas y unidades organizacionales que se hallan interrelacionadas entre sí a través de canales de comunicación, instancias de coordinación interna y procesos establecidos por la entidad para cumplir con sus objetivos propuestos.

Actualmente el Gobierno Municipal de La Paz cuenta con un personal de un mil trescientos cuarenta y cinco (1345) servidores municipales divididos en cinco niveles.³

³ Ver en Anexo I la actual estructura organizacional.

CAPÍTULO II

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. MARCO CONCEPTUAL

En palabras del tratadista de Derecho Administrativo, Roberto Dromi,⁴ el orden existencial presenta una doble realidad: la realidad física, el orden dado de carácter forzoso, causal, determinado, comprensivo del mundo de la naturaleza, y la realidad social, es decir, el obrar humano, moral y libre, que constituye el mundo de la cultura. Es por eso que la realidad se nos da por un lado y la transformamos por otro.

La existencia social presupone la existencia individual. La sociedad se conforma a través de una pluralidad de hombres inteligentes y libres, unidos en torno a la consecución del bien común. La sociedad es el todo integrado por las partes: los hombres, que acusan una cierta insuficiencia individual que se supera al integrarse en el todo social. La pluralidad es el complemento de esa individualidad.

La relación hombre –sociedad se conjuga a través del orden. Se entiende por orden a particular disposición de las partes para alcanzar una determinada finalidad asociativa, que persigue un fin natural perfectivo. La realidad social como producto del obrar humano es una unidad de acción, un obrar en común para el bien y el de toda la comunidad. En consecuencia la sociedad aunque unidad real es un ser accidental, que no posee sustancia, dado que su existencia le viene por inherencia mediante una conjunción compositiva de individualidades.

En este plano, surge la realidad política que afecta sólo a un sector de lo social. La realidad administrativa se apoya sobre un sector de lo político. Conforman una estructura organizacional (Administración Pública), que se articula en una

⁴ *Derecho Administrativo. Roberto Dromi. Ediciones Ciudad Argentina. Quinta Edición. Buenos Aires. 1996.*

relación con los individuos (administrados) en ejercicio de una función (la administrativa), y cuya regulación jurídica constituye el objeto específico del derecho administrativo.

La relación social individuo-sociedad, se traduce en el plano político en la relación política, ciudadano – Estado. La bilateralidad social se adjetiva de política, generando derechos y deberes a las partes de la relación. La correspondencia entre gobernantes y gobernados, autoridad y libertad, mando y obediencia, refleja la sustancia de una realidad política integrada por los contenidos subjetivos de la acción política. Esta es ejecutada por la autoridad pública con un carácter imperativo para los ciudadanos, de conformidad con los contenidos objetivos del orden jurídico.

El Estado refleja una de las formas de la realidad pública o política dentro del contexto de la realidad social. Inserta en esa realidad política se ubica la realidad administrativa, compuesta por un sistema integrado de funciones y prestaciones públicas con miras al bien común.

Las realidades social, política y administrativa traducen etapas progresivas de lo general a lo especial. Precisamente, la realidad administrativa se constituye en el nervio motor de las anteriores, manifestándose a través de una forma organizacional: la Administración Pública. Las instituciones de la realidad administrativa se apoyan en la realidad política.

La actividad estatal, manifestada de distintos modos a través de actos, reglamentos, contratos administrativos, leyes, sentencias y actos políticos, origina en forma directa o indirecta consecuencias jurídicas. Estas crean, recíprocamente, derechos y deberes u obligaciones para las partes

intervinientes, traduciendo una “relación jurídica” entre el Estado (Administración) y los individuos (administrados).

La relación jurídica es aquella que se da entre dos sujetos de derecho cuando la situación de poder - derecho - en la que se encuentra uno de ellos, se corresponde necesariamente con una situación actualizada de deber - obligación - de otro.

En toda relación jurídica tenemos dos sujetos: uno activo, titular del derecho, y otro pasivo, titular del deber correlativo de aquel. Esta distinción también impera en la relación jurídico - administrativa, aunque los presupuestos de la misma no son idénticos a los de la relación jurídico - privada. En efecto, la primera supone siempre, como uno de los sujetos de la relación, al Estado o un ente público, estatal o no estatal, en ejercicio de funciones administrativas. La otra parte puede ser un particular, persona física o jurídica, u otro ente público estatal o no estatal.

En la relación jurídico privada, el presupuesto es siempre la “capacidad”, mientras que en la administrativa, obligadamente, al menos en uno de los sujetos, es la “competencia”. Tanto la capacidad de las personas privadas como la competencia de las personas públicas implican un marco de atribuciones, facultades o derechos, que constituyen el antecedente de las situaciones jurídicas subjetivas concretas.

Las relaciones jurídicas son situaciones concretas, en acción, que han de traducirse en derecho subjetivo para uno y deber equivalente para otro. Cada relación jurídica tiene una regulación jurídica propia derivada de las necesidades privadas y de las de la Administración.

En este sentido la función administrativa constituye el objeto propio del Derecho Administrativo. Etimológicamente el vocablo “administrar” significa “servir a”. Así, la administración se presenta como una acción encaminada hacia un fin.

La función administrativa objetivamente, es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica. Como lo señaláramos, cuando la gestión y el servicio lo es en función del interés colectivo, estaremos en presencia de la Administración Pública.

Toda vez que lo gestado y gestionado es el bien común, - en tanto se trata de actividad concreta dirigida, mediante una acción positiva, a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar de la comunidad, a la integración de la actividad individual en vista al interés general - se verifica función administrativa en los tres órganos fundamentales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y también en los órganos públicos no estatales (por autorización o delegación estatal), cumpliendo así los cometidos que el orden político y el ordenamiento jurídico asignan al Estado.

Así pues, la función administrativa cubre un amplio espectro de actividad pública, no sólo de ejecución estatal, de contenido heterogéneo, que puede consistir en:

1. El dictado de normas jurídicas generales (reglamentos) o individuales (actos administrativos).
2. La actuación material en ejecución de decisiones para satisfacer necesidades públicas (hecho administrativo).

3. La certificación de hechos jurídicamente relevantes, tanto a petición de particulares interesados (registros, transcripciones, certificaciones) como de oficio (actas, inspecciones).
4. La constitución, modificación y extinción de relaciones entre los particulares (inscripciones en registros públicos: propiedad, estado civil, comercio, etc).
5. La consulta (dictámenes, pareceres, etc) a fin de informar o asesorar a los órganos activos (simples actos de administración).
6. El control preventivo o sucesivo de legitimidad u oportunidad de los órganos estatales.
7. La promoción de la actividad de los órganos llamados a satisfacer un interés público concreto (propuestas, peticiones).
8. La efectiva realización de los intereses públicos por medio de actos, hechos, contratos, etc.

Por otro lado, el aumento de la actividad estatal más que en ninguna parte en los dominios de la Administración Pública, porque a través de ella se logra la mayor parte de los fines estatales. La actividad teleológica de la Administración se despliega a través de tres vías principales: la intervención (policía, defensa del orden y seguridad pública), el fomento (promoción y estímulo a la actividad de los particulares) y el servicio público (prestación técnica para la satisfacción de necesidades públicas).⁵

2.1.1. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

El concepto de función administrativa comprende toda la actividad de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados) y también la actividad de los órganos legislativos y judiciales en la medida en que no se refiere a sus funciones específicas.

⁵ Dromi. *Obra citada. Página 124.*

En este contexto es importante realizar precisiones conceptuales de términos que nos permitan explicar la realidad que nos presenta la función administrativa.

2.1.1.1. Actos y hechos de la Administración

En primera instancia que la función administrativa se manifiesta a través de actos o de hechos.

Son **actos** administrativos las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad o de juicio.

Los **hechos** son las actuaciones materiales, las operaciones técnicas realizadas en el ejercicio de la función administrativa.

En función a estos dos conceptos, es preciso hacer una distinción entre acto y hecho, distinción que no siempre es fácil; en la práctica, por cuanto el hecho es también alguna medida de expresión de voluntad administrativa; pero en líneas generales puede afirmarse que el acto se caracteriza porque se manifiesta a través de declaraciones provenientes de la voluntad administrativa y dirigidas directamente al intelecto de los particulares a través de la palabra oral o escrita, o de signos con un contenido ideográfico (por ejemplo las señales de tránsito); el hecho, en cambio, carece de ese sentido mental y constituye nada más que una actuación física o material.⁶

El acto, pues, nunca contiene la ejecución de la idea que expresa (ello se refiere, obviamente, a los casos en que el acto consiste en una decisión, esto es, una declaración de voluntad, pues si la administración se limita a tomar nota de algo, o emitir alguna opinión o juicio, no hay ejecución conceptualmente

⁶ Agustín Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ara Editores. Lima- Perú, 2003, Capítulo X,

posible de dicho acto). Por ejemplo, decidir la destrucción o construcción de una cosa, es un proceso intelectual; dar a conocer la decisión de destruir o construir esa cosa, pero sin destruirla o construirla aún, es un acto; construir o destruir la cosa, en ejecución de la decisión dada a conocer previa, independiente y simbólicamente es un hecho; pero también es un hecho destruir o construir la cosa directamente, sin haber dado a conocer en forma separada y previa la decisión de hacerlo, en este último caso faltará el acto administrativo.

Con ello aparecen ya cuatro divisiones en la actividad administrativa: los actos jurídicos realizados en ejercicio de la misma, los actos no jurídicos, los hechos jurídicos y los hechos no jurídicos.

2.1.1.2. Actos no jurídicos

También son llamados actos de la administración. Se trata de decisiones, manifestaciones o declaraciones realizadas en ejercicio de la función administrativa, que no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho. Se diferencian de los hechos administrativos (tanto jurídicos como no jurídicos), en que en lugar de actividades materiales consisten en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión, recomendación, juicio, deseo, etc.

Encontramos en esta clasificación gran parte de las piezas procesales de todo expediente administrativo: los informes producidos por oficinas técnicas o no técnicas, en que se relatan hechos ocurridos y de conocimiento de la oficina, o se verifican hechos expresándose los resultados, o se realizan las averiguaciones, informándose de ellas, etc; los dictámenes, en los cuales el funcionario pertinente emite una opinión, juicio, consulta, etc, destinada a orientar el criterio de la autoridad que debe decidir.

Los dictámenes forman parte de la actividad llamada “consultiva” de la administración y se clasifican en dictámenes “facultativos” (que pueden o no solicitarse al órgano consultivo) y “obligatorios” (que es debido requerirlos, como condición de validez del acto). A su vez, los dictámenes obligatorios se subdividen en vinculantes (cuando es también necesario proceder según lo aconsejado por el órgano consultivo), semivinculantes (cuando puede no adoptarse la decisión recomendada, pero no puede adoptarse la solución contraria a la recomendada, o no puede adoptarse la solución observada por el órgano consultivo) y no vinculantes (cuando puede adoptarse libremente cualquier decisión, coincida o no con la opinión del órgano consultivo). Dentro de los dictámenes ocupan un lugar fundamental los dictámenes jurídicos, los cuales son obligatorios, pero no vinculantes.

También cabe considerar dentro de los actos no productores de efectos jurídicos directos, todas las medidas de prueba que la administración produzca durante el procedimiento: pericias, declaraciones testimoniales, producción de pruebas documentales o instrumentales, tales como copias simples o certificadas, etc.

2.1.1.3. Actos jurídicos

Son las decisiones, o declaraciones de voluntad, conocimiento o juicio, productoras de un efecto jurídico directo, esto es, del nacimiento, modificación o extinción de un derecho o de un deber jurídico de un sujeto de derecho.

En este marco igualmente pueden distinguirse en el caso de los actos unilaterales individuales, en actos “definitivos” o equiparables a ellos como son los que impiden totalmente la tramitación del reclamo como por ejemplo una orden de archivo; así como los “interlocutorios” o de “mero trámite”, actos que

producen un efecto jurídico directo, pero sin decidir el fondo de la situación planteada, por ejemplo, un pase, un traslado, etc.

2.1.1.4. Hechos no jurídicos

Son todas las actuaciones materiales de la administración que no producen un efecto jurídico directo, ni constituyen declaraciones o manifestaciones intelectivas. Así, el profesor da su clase de pie o sentado, o camina durante la misma, hace gráficos en el pizarrón; el agente de policía lleva un expediente de la comisaría al juzgado, etc.

2.1.1.5. Hechos jurídicos

Son las conductas administrativas que producen un efecto jurídico determinado, sea la creación de un derecho o un deber, o incluso la producción de responsabilidad respecto del agente que lo cometió o de la administración: el agente de policía que detiene sin orden de autoridad competente, comete un hecho antijurídico que lo hace responsable a él y a la administración; el funcionario que no obedece una orden judicial de pronto despacho, incurre en responsabilidad.

Con estos elementos podemos definir como **acto administrativo** a toda declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos unilaterales en forma directa.

2.1.1.6. Facultades regladas y discrecionales de la administración

El desarrollo de esta clasificación del derecho administrativo es esencial para entender la teoría general de esta rama del derecho. Todos los demás giran necesariamente alrededor de estas clasificaciones y deben recurrir a ellas para solucionar más de una cuestión decisiva.

En resumen, estas dos clasificaciones consideran un distinto aspecto o momento de la actividad administrativa y por ello será perfectamente posible expresar que en un caso la administración ha ejercido una atribución reglada o discrecional, que al ejercerla ha afectado un derecho subjetivo, un derecho de incidencia colectiva o un interés difuso, un interés legítimo, o un interés simple; que a tal efecto ha dictado un acto o u contrato, o un reglamento administrativo, o que ha realizado un simple comportamiento activo o una omisión, o contestado con el silencio administrativo, etc.

Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el particular debe seguir, es decir cuando el ordenamiento jurídico establece de antemano que es específicamente o que debe hacer el órgano en un caso concreto.

Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera.

Dicho de otro modo, la actividad administrativa debe ser eficaz en la realización del interés público, pero esa eficacia o conveniencia u oportunidad es en algunos casos contemplada por el legislador o por los reglamentos y en otros es dejada a la apreciación del órgano que dicta el acto; en ello estriba la diferencia de las facultades regladas y discrecionales de la administración. En un caso es la ley – en sentido lato Constitución, ley, reglamento – y en otro es el órgano actuante, el que aprecia la oportunidad o conveniencia de la medida a tomarse.⁷

⁷ Agustín Gordillo. *Obra, citada. X-10.*

En el primer caso, la ley sustituye al criterio del órgano administrativo y predetermina ella misma que es lo conveniente al interés público; en tales casos el administrador no tiene otro camino que obedecer a la ley y prescindir de su apreciación personal sobre el mérito del acto. Su conducta, en consecuencia, está predeterminada por una regla de derecho; no tiene la libertad de elegir entre más de una decisión: su actitud solo puede ser una, aunque esa una sea en realidad inconveniente.

En este caso la actividad administrativa está reglada: el orden jurídico dispone que ante tal o cual situación de hecho el debe tomar tal o cual decisión; el administrador no tiene elección posible: su conducta le está dictada con antelación por la regla de derecho.

En el segundo caso, la ley permite al administrador que sea el quien aprecie la oportunidad o conveniencia del acto a los intereses públicos; ella no predetermina cuál es la situación de hecho ante la que se dictará el acto, o cuál es el acto que se dictará ante una situación de hecho. El órgano administrativo tiene elección, en tal caso, sea de las circunstancias ante las cuales dictará el acto, sea del acto que dictará ante una circunstancia.

Se trata principalmente de la correspondencia entre el objeto del acto, aquello que el acto decide, certifica u opina con efectos jurídicos directos e inmediatos, y las circunstancias de hecho exteriores a él; en un caso se precisan – facultades regladas – cuales son las circunstancias de hecho que deben dar lugar al acto, mientras que en el otro – facultades discrecionales – no: el acto puede darse libremente ante cualquier situación de hecho; siempre, claro está que tenga verdaderamente una situación de hecho que lo justifique y la apreciación sea razonable y proporcionada; expresado de otra forma, en un caso se determina un solo objeto del acto como posible para una determinada

situación de hecho y en el otro puede con cierta amplitud elegirse la situación de hecho ante la que se adoptara esa decisión, o la decisión que se adoptara ante una situación de hecho.

2.1.1.7. Regulación directa

La predeterminación de la conducta administrativa a través de las normas jurídicas puede realizarse de distintas maneras.

En el caso de la regulación directa, se trata de normas jurídicas que se refieren específicamente a la actividad administrativa: leyes de procedimiento, de contabilidad, de presupuesto, etc.

Competencia. La ley siempre prevé en forma expresa o razonablemente implícita la competencia, entendida como el conjunto de funciones que un agente legítimamente ejerce; el concepto de competencia da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano; generalmente también la forma y el procedimiento en que deben exteriorizar sus declaraciones o manifestaciones de voluntad; ese es un primer e importante grupo de casos de regulación de la actividad administrativa.

Forma. Establece que la ley regula la forma del acto, esencialmente se manifestara de manera expresa y por escrito. El acto deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, en especial los hechos y antecedentes que le sirven de causa y el derecho aplicable.

Procedimiento. También el procedimiento previo a la emanación del acto se halla reglado en diversos aspectos, exigiéndose el dictamen jurídico cuando el acto pudiera afectar derechos subjetivos o intereses legítimos y el cumplimiento de los procedimientos y trámites esenciales previstos expresa o implícitamente por el ordenamiento jurídico. Entre los procedimientos esenciales previstos expresamente y que el administrador está por lo tanto obligado a cumplir, en virtud de una facultad reglada, está el permitir y facilitar a los interesados que ejerzan el “derecho a ser oído”, “derecho a ofrecer y producir pruebas” y “derecho a una decisión fundada”, o sea, que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas.

Objeto. Una cuarta regulación directa de la actividad administrativa se encuentra en relación al objeto del acto. El objeto debe ser cierta, física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, se observa que existe regulación en la medida en que habiendo cuestiones propuestas o cuestiones que deben ser decididas o están planteadas en el expediente, tenemos las circunstancias de hecho a las cuales debe corresponder el objeto del acto. La correspondencia exigida por la norma en este caso es que esas cuestiones planteadas sean resueltas por el objeto del acto: si la decisión no resuelve entonces las cuestiones propuestas, el acto transgrede la regulación normativa existente. Solo cuando la ley predetermina que para tales o cuales hechos corresponde tal o cual acto, existe regulación del objeto; cuando la ley en cambio se limita a exigir que las decisiones tomadas en el ejercicio de las facultades discrecionales sean motivadas y establece recursos para el caso de una motivación fundada en hechos erróneos, nos encontramos ante una restricción al ejercicio de la actividad discrecional, pero no por ello ante una actividad reglada en cuanto al objeto.

En todos estos casos (competencia, forma, procedimiento, objeto prohibido por la ley, objeto autorizado solo para ciertas circunstancias de hecho) se trata de una regulación impuesta directamente a la actividad administrativa⁸.

2.1.1.8. Regulación indirecta o inversa

En un gran número de situaciones la ley no reglamenta la forma en que la administración puede actuar frente a los particulares, sino las condiciones bajo las cuales los particulares no pueden ser molestados por la administración.

Llamar a esto “límite de las facultades discrecionales” no es adecuado ya que la administración se puede constreñir a respetar esas reglas establecidas: su situación no es libre; su conducta le está dictada con antelación por la regla de derecho.

En este tipo de regulación se comprenden todos los casos en los que la ley reglamenta no ya el derecho subjetivo de la administración a actuar sobre los particulares, sino el derecho subjetivo de los particulares a que nadie interfiera con sus actividades.

Por ejemplo si la ley autoriza a la administración a realizar una obra pública y no establece la forma concreta en que debe llevarla a cabo, no por ello tiene la administración discrecional total: puesto que el derecho individual de propiedad sí está reglado (en el Código Civil), cuando la administración en su actividad daña a un inmueble de un particular (grietas, filtraciones, etc), comete un hecho antijurídico y el particular tiene el derecho subjetivo a invocar las consecuencias jurídicas pertinentes.

⁸ *Manual de Derecho Administrativo. Javier Indalecio Barraza. Editorial La Ley. Buenos Aires – Argentina, 2005. Páginas 192 y siguientes.*

La regulación indirecta es pues en general la que se estudia en el derecho laboral, civil, etc, la administración se encuentra ligada por ella aunque ninguna norma se la haya hecho expresamente aplicable.

2.1.1.9. Regulación residual

Cuando falta la regulación directa y también la inversa, no entramos en la discrecionalidad administrativa, pues todavía el orden jurídico prevé la solución de un tercer caso de colisión de derechos de la administración y los particulares.

La Constitución boliviana y en forma similar otras constituciones americanas, dispone que los principios, garantías y derechos reconocidos, no podrán ser modificados por las leyes que reglamentan su ejercicio; ello significa que ni las leyes ni por lo tanto los actos de la administración pueden destruir la esencia de los derechos subjetivos que ella reconoce y garantiza, al igual que el derecho internacional de los derechos humanos. Así, aunque la actividad administrativa no se halle reglada ni en forma directa ni en forma inversa, le resta esta regulación residual que ofrece la Constitución cuando la actividad afecta la esencia del derecho.⁹

2.1.1.10. Regulación técnica o discrecionalidad técnica

La discrecionalidad que las normas otorguen al administrador no significa que éste pueda actuar en contra de las reglas de la técnica, cuando estas sean claras y uniformes.

En este aspecto es preciso distinguir entre reglas estrictamente técnicas – indiscutibles por lo general -, y aspectos técnicos susceptibles de controversia.

⁹ Agustín Gordillo. *Obra Citada. XI4.*

En el primer caso, si desde el punto de vista de la técnica lo que la administración ha hecho o pretende hacer es indubitablemente erróneo, la actividad administrativa será ilegítima; en cambio, si se trata de cuestiones técnicas en las que cabe admitir la duda y los mismos técnicos no están de acuerdo en cuál es el criterio correcto, entonces la libertad del administrador es más amplia y su conducta no será ilegítima por haber elegido una de las posibles vías técnicas.

De todos modos, no hay en absoluto una completa discrecionalidad en materia técnica, sino en el acto administrativo ya que el agente tiene cierta libertad de apreciación.

Conclusiones

En el ámbito de las facultades regladas podemos señalar que ellas se presentan de manera clara y por lo tanto no existe margen para la discrecionalidad:

- a)** Respecto a la competencia y generalmente también respecto al procedimiento, formas o formalidades igualmente respecto al objeto, en los casos en que la ley predetermina que circunstancias de hecho dan lugar a un acto.

- b)** Respecto a los casos en los que la ley regula y protege el derecho del particular a su propia actividad o conducta libre (regulación inversa de la actividad administrativa: libertad, propiedad, dignidad, honor y todos los derechos garantizados en la Constitución y pactos internacionales de derechos humanos).

- c) Cuando se violan las reglas de la técnica: nunca puede ser válido que contraríe lo que la técnica científicamente ha determinado; con la aclaración de que algunas normas técnicas tienen carácter internacional y por ende supralegal.

Todo acto en parte es reglado y en parte discrecional.

Cuando el derecho administrativo estaba en sus orígenes, la falta de regulación normativa hacía que algunos actos de la administración fueran casi totalmente discrecionales; hoy en día todo acto es en su mayor parte reglado y sólo parcialmente discrecional. En realidad, no es el acto mismo lo que puede calificarse de reglado o discrecional, sino la atribución que al efecto se ha ejercido, ya que nunca las atribuciones de un órgano administrativo podrán ser totalmente regladas o totalmente discrecionales; es imposible en la práctica e inconveniente prever hasta el último detalle de lo que debe el órgano hacer: siempre quedará algún pequeño margen que deberá dejarse necesariamente al arbitrio del funcionario actuante.

En suma sólo con referencia a aspectos concretos de la actividad de un órgano y específicamente a aspectos concretos de sus actos puede hablarse en rigor a regulación o discrecionalidad según se presente el caso y la diferencia servirá para saber si el funcionario está obligado a hacer algo en particular, sin poder emplear su propio criterio acerca de que es más conveniente o mejor, y por ende si poder apartarse de lo que las normas le indican, o si en cambio puede utilizar su juicio y elegir entre más de un camino o medio de acción. En el primer caso, si el órgano se aparta de lo que determina la norma, su conducta sólo será con ella ilegítima y podrá ser anulada; en el segundo caso su conducta es en principio legítima cualquiera sea la decisión que adopte, pero puede no llegar a serlo si transgrede alguno de los llamados “límites a las facultades discrecionales”

2.1.1.11. Los límites a la actividad discrecional

En ningún momento se puede pensar actualmente que una porción de la actividad administrativa pueda estar fuera o por encima de del orden jurídico y es por ello que se enuncian una serie de principios de derecho que constituyen una valla a la discrecionalidad administrativa; estos límites a la discrecionalidad se diferencian de las facultades regladas en que constituyen por lo general limitaciones más o menos elásticas, vagas, imprecisas, necesitadas de una investigación de hecho en cada caso concreto a fin de determinar su trasgresión, al par que la violación de las facultades regladas es usualmente más clara, al resultar de la mera confrontación del acto con la norma legal; así, la regulación es límite concreto, los principios que frenan la discrecionalidad son límites relativos o elásticos.

Los principales límites son: la razonabilidad (es decir la prohibición de actuar arbitraria o irrazonablemente), la desviación de poder (prohibición de actuar con una finalidad impropia), la buena fe, la discrecionalidad cero y el alterum non laedere.

a) Razonabilidad

En este sentido, la decisión “discrecional” del funcionario será ilegítima, a pesar de no transgredir ninguna norma concreta y expresa, si es “irrazonable”, lo cual puede ocurrir fundamentalmente cuando: a) no desarrolle los fundamentos de hecho o de derecho que la sustentan, o b) no tenga en cuenta los hechos acreditados en el expediente, o públicos y notorios; o se funde en hechos y pruebas inexistentes; o c) no guarde una proporción adecuada entre los medios que emplea y el fin que la ley desea lograr, es decir, que sea una decisión desproporcionada, excesiva en relación a lo que se quiere lograr.

Aparece así consagrada la necesidad de una expresión clara, concreta y relacionada del derecho aplicado, no bastando, la mera invocación de normas jurídicas que supuestamente fundamenten el acto, sin que se explique cómo ni por qué lo fundamentan, es decir que el acto debe estar objetivamente sustentado, esto es apoyado en los hechos y antecedentes que le sirven de causa.

b) Proporcionalidad

Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a la finalidad, refiriéndose a la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes. Por ello, la proporcionalidad se debe dar entre a) el fin de la ley y el fin del acto, b) el fin de la ley y los medios que el acto elige para cumplirla, c) las circunstancias de hecho que dan causa al acto y las medidas o el fin que el acto tiene.

c) Desviación de poder

La decisión será también ilegítima si el funcionario actúa con “desviación de poder” sea por: a) actuar con un fin personal (venganza, favoritismo, etc); b) con un fin administrativo, pero no el querido por la ley: si la ley lo autoriza a adoptar determinada medida, como por ejemplo el cobro de multas por ciertas infracciones), teniendo una finalidad específica que el acto adopte una finalidad distinta como por ejemplo para tratar de recaudar la mayor cantidad de fondos para obras comunales. La desviación de poder siempre fue considerada como límite a la discrecionalidad administrativa, ya que si la ley le da una atribución determinada a un funcionario, sólo cabe admitir que se la dio para que cumpla con la propia finalidad legal y no con una finalidad distinta, cualquiera sea su naturaleza; donde se distorsiona este principio si el funcionario persigue la consecución de fines particulares, personales, propios o a la inversa públicos pero, distintos de los que resultan objetivamente de la ley y los antecedentes de

hecho que corresponden al acto, por lo que constituye una trasgresión a los límites de la discrecionalidad y un vicio del acto administrativo.

d) Buena fe

Igual cosa sucederá si el órgano que se desempeña en el ejercicio de una potestad pública usa ésta de mala fe, utilizando artimañas – por acción u omisión – para llevar a engaño o error a un particular; tal tipo de conducta es incompatible con lo que debe ser el ejercicio de la función administrativa y es ilegítima aunque la facultad que en el caso se ejerciera fuera discrecional.

e) Alterum non laedere

También es aplicable a la administración el principio *alterum non laedere*, es decir, no perjudicar a nadie, a menos que exista un fundamento legal suficiente y razonable, con adecuado sustento fáctico, que lleve a admitir una excepción al principio jurídico general.

2.1.1.12. Derecho subjetivo, interés legítimo, interés difuso e interés simple

Otro de los elementos esenciales dentro del acto administrativo es el que se refiere a quienes pueden acudir a la administración o a la Justicia, para pedir la extinción de un acto que los afecta.

Así pues, derecho subjetivo es una protección que el orden jurídico otorga en forma exclusiva a un individuo determinado y el interés legítimo como una protección algo más debilitada que la anterior, otorgada por el orden jurídico generalmente a un conjunto determinado de individuos en concurrencia.

El interés difuso o derecho de incidencia colectiva tiene un campo de aplicación mayor, pues comprende a todos los que se hallan directa o indirectamente, material o moralmente, afectados por un acto, hecho u omisión producido por el ejercicio de funciones administrativas públicas o por conductas de particulares. Su más clara materia de aplicación es la tutela del medio ambiente.

El interés simple se refiere al mero interés que le corresponde a todo ciudadano o habitante en que la ley sea cumplida.

El interés simple, como regla, no da derecho a interponer acciones judiciales ni recursos administrativos; sólo permite hacer denuncias ante la administración y el Defensor del Pueblo sobre aquello que se considera ilegítimo; a diferencia del interés legítimo, en que se puede interponer un recurso administrativo que la administración está obligada a resolver y que permite ejercer el derecho subjetivo a obtener una decisión expresa, recurriendo incluso al amparo judicial por mora de la administración en resolver; en el interés simple la administración, no está necesariamente obligada, en principio, a resolver la denuncia interpuesta.

2. GOBIERNO MUNICIPAL

2.2.1. ANTECEDENTES

Antes de llegar a definir el concepto de gobierno municipal, es preciso definir lo que significa el Municipio.

En esta línea, tomando el concepto de Víctor de Santo, el Municipio es la persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana asentada en un determinado territorio que administra sus propios y particulares intereses,

y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, ya sea el Estado provincial o el nacional.

La institución municipal al momento de la sanción de la primera Constitución Nacional era una realidad en toda Latinoamérica.

Se formaron los municipios en Roma, y también en las comunas que se formaron en Europa Occidental durante los últimos siglos de la Edad Media. En España, al momento del descubrimiento de América, estaban en decadencia, y su postrera y mortal prueba de vitalidad la dieron con la llamada sublevación de los comuneros, que concluyó en la batalla de Villamar. Sin embargo, en América, surgieron vigorosos y representaron un papel decisivo en la vida de las instituciones indianas¹⁰.

Pero a este periodo de florecimiento, sobrevino un periodo de decadencia que concluido, se vio sucedido por una etapa de notable relevancia en la vida institucional, precisamente en los albores de la Independencia.

Durante la presidencia del Gral. David Toro, mediante Decreto Supremo de 14 de agosto de 1936 se dispuso por primera vez en la República la división formal del gobierno municipal, el cual debía conformarse por una instancia ejecutiva y otra deliberante.¹¹

En cuanto a la legislación vigente, el artículo 3, párrafo I de la Ley No.2028 de Municipalidades, señala que el Municipio es la unidad territorial, político y administrativamente organizada en la jurisdicción y con los habitantes de la

¹⁰ *Manual de Derecho Administrativo. Obra citada. Página 117.*

¹¹ *Derecho Municipal. Constantino Escobar Alcon. Editorial. Temis. La Paz - Bolivia, abril 2008. Pagina 152.*

sección de la provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano.

El artículo 10 de la Ley No.2028 de Municipalidades, al referirse al Gobierno Municipal prescribe que el Gobierno Municipal esta conformado por un concejo Municipal y un Alcalde Municipal; dichos gobiernos municipales son autónomos y de igual jerarquía. En los cantones se encuentran los agentes municipales bajo supervisión y control del gobierno municipal de su jurisdicción.

El Concejo Municipal es el cuerpo deliberante, normativo y fiscalizador del Gobierno Municipal. En el orden jerárquico de la administración local se encuentra ubicado en un grado superior respecto al Ejecutivo Municipal o Alcalde Municipal, siendo por tanto la máxima autoridad del Gobierno Municipal.

El Ejecutivo Municipal o Alcalde Municipal, es el representante titular del Gobierno Municipal a cuyo cargo se encuentra la dirección del Órgano Ejecutivo, debiendo responder por todos sus actos y la de sus subalternos sobre la gestión administrativa municipal por ante el Concejo Municipal.

2.2.2. CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal, en criterio de Víctor de Santo, es un organismo deliberativo de la municipalidad que dicta resoluciones y ordenanzas en las materias de su competencia.

Es un cuerpo deliberante ya que considera en sus sesiones ordinarias o extraordinarias y audiencias públicas según sus reglamentos asuntos concernientes a la prestación de los servicios públicos y la realización de obras públicas para la satisfacción de las necesidades comunes de la población.

Es un cuerpo legislativo que en virtud de la potestad normativa otorgada por la Constitución y las leyes puede crear o modificar derechos y obligaciones de la población mediante Ordenanzas Municipales, Resoluciones Municipales y Reglamentos en el ejercicio del gobierno y la administración del Municipio.

Es un cuerpo fiscalizador en virtud a que el Concejo Municipal puede ejercer el control, supervisión y seguimiento de la gestión administrativa del órgano ejecutivo municipal vigilando que este cumpla con sus obligaciones de servir a la población mediante la ejecución los planes, programas y proyectos y demás decisiones aprobadas en el ámbito de sus competencias conforme a ley.

2.2.3. ELECCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL

La composición del Concejo Municipal en las capitales de los Departamentos y en las secciones municipales de la República, está relacionada proporcionalmente a la cantidad de habitantes. Esta distribución se encuentra establecida en el Código Electoral.

Una vez que los Concejales electos sean acreditados debidamente por la Corte Nacional Electoral, estos deben ser posesionados por la autoridad judicial competente, condición sin la cual no pueden ejercer sus funciones. Tratándose de Concejales de las Capitales de Departamento deben ser posesionados por parte de la Corte Superior de Justicia del Distrito respectivo.

2.2.4. ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Las atribuciones del Concejo Municipal se encuentran establecidas en el artículo 12 de la Ley de Municipalidades. Entre las principales podemos citar:

- Organizar su directiva y sus comisiones de trabajo

- Elegir al Alcalde Municipal
- Designar a la Comisión de Ética
- Pronunciar ordenanzas y resoluciones municipales.¹²

2.2.5. GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno y la administración de los Municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.¹³

Según el artículo 20 de la Ley de Municipalidades, el Gobierno Municipal está conformado por un Concejo Municipal y un Alcalde Municipal. En los Cantones habrá Agentes Municipales, bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

2.2.5.1. Alcalde Municipal

La palabra Alcalde deriva de la voz árabe de *cadi* que quiere decir juez, a la que se agrega el artículo *al* (*alcadi*) como la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo, según Cabanellas.

Para Fernando Galvis, el origen es también árabe, ya que la palabra “alcalde” proviene del árabe *al cadi*, que para los cristianos era *alcadi* y que también etimológicamente quiere decir juez. Luego añade que, fueron los musulmanes quienes desarrollaron la cultura de las ciudades y de sus instituciones urbanas.

¹² *Derecho Municipal. Obra citada. Página 164*

¹³ *Derecho Municipal. Obra citada. Página 153.*

En el medioevo, cuando entraba en decadencia el feudalismo las ciudades o villas que se originaron y desarrollaron en los alrededores de los castillos y emergían una nueva clase (la burguesía), se denominaba el burgomaestre a la autoridad que ejercía la autoridad administrativa o ejecutiva del poder local.

De acuerdo a nuestra legislación el Alcalde Municipal es la autoridad ejecutiva que representa al Gobierno Municipal y que conforme al artículo 43 de la Ley No.2028, debe responder de sus actos y por los de sus subordinados por ante el Concejo Municipal.

Dentro de la jerarquía de la administración pública local, el alcalde se encuentra en un grado inferior respecto al Concejo Municipal.

2.2.5.2. Elección del Alcalde Municipal

La elección del Alcalde Municipal se encuentra normada por el artículo 200, párrafo 6 de la Constitución Política del Estado, el artículo 106 del código electoral y el artículo 12, numeral 2 de la Ley de Municipalidades. Su elección procede de la siguiente manera:

Cuando el candidato obtiene mayoría absoluta en el sufragio popular.

Cuando el candidato no obtiene la mayoría absoluta, se elige sobre los dos primeros candidatos por mayoría absoluta del total de los miembros del concejo municipal en forma oral y nominal.

Cuando se produce empate se vuelve a repetir la votación por dos veces consecutivas en forma oral y nominal.

Cuando vuelve a producirse el empate, se elige al candidato que logro la mayoría simple en la elección simple, proclamándose mediante resolución municipal.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley de Municipalidades, el Presidente del Concejo Municipal una vez elegido el Alcalde en la forma establecida por las formas legales anteriormente citadas, procederá a ministrarles posesión en su cargo en el acto.

2.2.5.3. Atribuciones del Alcalde Municipal

Las atribuciones del Alcalde están determinadas por el artículo 44 de la Ley de Municipalidades, entre las principales podemos citar:

- Representar al Gobierno Municipal.
- Presentar a consideración del Concejo, proyectos de ordenanzas municipales.
- Promulgar, en el plazo máximo de 10 días calendario, toda Ordenanza Municipal aprobada por el Concejo. En caso de existir observaciones sobre la misma deberá representarlas dentro de dicho plazo.
- Ejecutar las decisiones del Concejo y, para este efecto dictar resoluciones.
- Determinar las estrategias y otros aspectos del Municipio mediante resoluciones y darlas a conocer al concejo municipal.

La Constitución Política del Estado en su artículo 201, parágrafo I ultima parte menciona que el Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia definida por la ley.

La potestad ejecutiva, consiste en que el Alcalde tiene la facultad de llevar a la práctica o ejecutar los acuerdos del Concejo Municipal (ordenanzas, resoluciones municipales, reglamentos). Cumplir y hacer cumplir las normas legales vigentes, representar y defender los intereses de la población de su circunscripción territorial.

La potestad ejecutiva también se debe entender como la labor de carácter administrativo tendiente a la ejecución o materialización de los planes, proyectos y programas municipales.

La potestad administrativa consiste en que el Alcalde Municipal tiene la facultad de ejercer la gestión administrativa en interés del público, los fines y objetivos del Gobierno Municipal de acuerdo a las normas de legislación positiva sobre la administración de bienes, servicios y recursos humanos. Además en la administración pública local el Alcalde Municipal debe aplicar los conocimientos de la ciencia de la administración.

La potestad técnica consiste en la facultad que tiene el Alcalde Municipal para valerse del conjunto de recursos y procedimientos de carácter técnico – científico para la concreción de los fines y objetivos del Gobierno Municipal. Por ejemplo para el logro del desarrollo urbano o planificación urbana, etc., es imprescindible el concurso y asesoramiento de conocimientos profesionales en el campo de la arquitectura, ingeniería, topografía, etc.¹⁴

2.3. AUTONOMÍA MUNICIPAL

2.3.1. DE LA AUTONOMÍA

¹⁴ *Derecho Municipal. Obra citada. Paginas 178, 179.*

La palabra autonomía tiene su origen en los vocablos griegos “autos” y “nomos” que quiere decir por su mismo y leyes, respectivamente. En el sentido amplio la palabra autonomía significa gobernarse por si mismo o ejercer el autogobierno.

Horacio Rosatti manifiesta que los griegos llamaban autonomía y los romanos autonomi a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y que no estaban sometidos a ningún poder extranjero.

La autonomía según Víctor de Santo es “la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de el, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Para Trentin, autor citado por Horacio Rosatti, “autonomía es la prerrogativa propia de las colectividades publicas menores (provincias, landers, cantones, municipios) para concurrir dentro de la organización estadual al ejercicio de la soberanía”.

La autonomía es la cualidad concedida por el Estado a ciertas corporaciones para darse su propio estatuto de gobierno y administración dentro de parámetros permitidos por la Constitución Política según afirma Augusto Jordán Quiroga.

Otros autores como Pablo Dermizaky opinan que la autonomía es un concepto de Derecho Publico que supone la capacidad de administrarse, de legislarse, de nombrar a los titulares y agentes de los órganos autónomos contando con un patrimonio propio e independiente y sin estar sometido al control y tutela del órgano central. Conforme esta definición la autonomía no puede ser concebida

bajo ninguna forma de sometimiento, subordinación o tutela de una entidad superior, suprema o central; lo contrario significa autarquía que no es lo mismo que autonomía.

Por tanto diremos que autonomía es la potestad de gobernarse a si mismo mediante instrumentos normativos propios y la elección de sus propias autoridades en el contexto del estado de conformidad al régimen legal reconocido por la Constitución Política del Estado respectivo. En consecuencia se trata de la concepción de la autonomía bajo la tutela del Estado.

2.3.2. AUTONOMÍA MUNICIPAL

La autonomía municipal es un concepto producto de un proceso histórico del desarrollo de los pueblos. Los romanos reconocieron la autonomía de las ciudades conquistadas o aliadas para que la población de estas continúe ejerciendo el derecho a dotarse libremente de sus propias autoridades para el ejercicio de la administración y el gobierno local, y de esta forma satisfacer el interés y las necesidades colectivas en el marco de su política estatal expansionista.

Aunque para algunos el origen de la autonomía municipal estaría en la historia del municipio de Castilla (España) más o menos por el siglo X. Sin embargo, en ambos casos sea de donde fuese el origen de la autonomía municipal esta no deja de ser un producto del proceso histórico de desarrollo de los pueblos en general de acuerdo a sus particularidades y peculiaridades concretas.

La autonomía municipal ha merecido varias definiciones. Por ejemplo, para Néstor Osvaldo Loza puede sintetizarse como autogestión o autogobierno,

autofinanciación para realizar los objetivos de competencia que como nivel gubernativo atañe a un municipio sustentada en la constitución.

Alejandro Soto Araya, al referirse a la autonomía municipal relaciona con la autonomía administrativa en el sentido de que dicha autonomía no supone que estas entidades tengan facultades legislativas y que como cualquier otro órgano publico deberán sujetar su acción a los límites que le señalan la Constitución y las leyes. De acuerdo a esta definición la autonomía es concebida bajo la tutela de órganos públicos que responden a un poder supremo, se trataría de una autonomía tutelada.

Para Antonio Hernández autor nombrado por Rosatti la palabra autonomía municipal comprende desde los siguientes aspectos: institucionalidad, “posibilidad del dictado por parte del municipio de la propia carta orgánica”; Político, “organización y gobierno con base popular, electa y democrática”; Administrativo, “posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno”; Financiero, “libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines que no son otros que el bien común de la sociedad local”.

Para Roberto Dromi, la concepción histórica ubica al municipio como entidad política autónoma con poder originario con la misión asignada del gobierno local ubicándose en la estructura del nivel estatal, con la finalidad de proveer condiciones y necesidades para el logro del bien común. El Municipio es además una entidad “natural” producto del proceso histórico de la organización de la comunidad política como requerimiento básico de conformidad cívica y equipamiento institucional mínimo definitorio del Estado en su nivel más próximo del individuo.

Sin embargo, a nuestro criterio, resulta aceptable cuando Horacio Rosatti concluye que es sensato reconocer “autonomía” a todo ente que reúne las atribuciones de autonormatividad constituyente como la capacidad para darse la propia norma fundamental: autocefalia como la capacidad de elegir las propias autoridades; autarquía como la autosatisfacción económica y financiera (recursos propios y complementarios): materia propia como posesión de una materia o contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción exclusivas o no, y autodeterminación política como la no recepción de presiones y controles políticos externos que le impidan el cumplimiento de sus funciones.

De nuestra parte diremos que autonomía municipal significa gobernarse a si mismo o autogobernarse con plenas facultades de autonormatividad pudiendo elegir libremente a sus propias autoridades, libre de cualquier dependencia, control o tutela de otros órganos que responden a un poder superior.¹⁵

Adquiere importancia el conocimiento de la realidad histórica sobre el origen de la autonomía municipal, por lo que citaremos las cuatro raíces históricas según el español Luciano Parejo Alonso, las cuales son:

La doctrina del *pouvoir municipal*, formulado por Henry Du Pansey, que tendría su base en la tradición recibida de los municipios medievales libres del poder del señor feudal y ubica en el cuarto poder después de los tres poderes enunciados por Montesquieu (ejecutivo, legislativo y judicial).

La doctrina germánica de asociación comunal formulado por Karl Von Zum Stein, que consiste en la técnica de articulación de abajo hacia arriba de la

¹⁵ *Derecho Municipal, Obra citada. Paginas 141,142.*

representación del pueblo como una forma de participación de la sociedad en el poder político, del autogobierno y el ejercicio burocrático del poder.

La doctrina de la descentralización, formulada por el jurista Hauriou a finales del siglo XIX, para corregir los excesos centralizadores de la construcción napoleónica.

El selfgovernment inglés que consiste en una instancia intermedia con la sociedad para la concreción de un autogobierno responsable dentro de las leyes estatales.

2.3.3. AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA

En el Derecho Administrativo, autonomía y autarquía son dos conceptos sustancialmente diferentes que tienen directa relación con la descentralización política y la descentralización administrativa respectivamente.

Tal como señala el tratadista Pablo Dermizaky, en el caso concreto del Municipio en nuestro país, resulta que este no es autónomo y mas bien se trata de un ente autárquico por cuanto existen normas como los artículos 66, numeral 4 y 201, inciso 1 de la Constitución Política del Estado que facultan al Senado, aprobar las ordenanzas relativas a patentes e impuestos; el artículo 59, numeral 7 de la Carta Magna que faculta al Legislativo aprobar las enajenaciones de bienes patrimoniales municipales.

Autonomía significa autolegislarse y autarquía significa administrarse así mismo bajo la tuición de un órgano de administración pública jerárquico. Con esta definición doctrinaria es necesario señalar que los Gobiernos Municipales en nuestro país son reconocidos formalmente, por el derecho positivo vigente,

como autónomos; empero en la realidad resultan siendo simples entes de administración autárquica.

Sin embargo, la autonomía municipal existe más en términos relativos que absolutos, por lo que todo se reduce a un problema de determinar esos más o esos menos grados de autonomía que se les reconoce a los municipios.

2.3.4. LA AUTONOMÍA EN LA LEY DE MUNICIPALIDADES

De acuerdo a nuestra legislación, la autonomía municipal se encuentra definida en el párrafo I, artículo 4 de la Ley No.2028 de Municipalidades de la siguiente manera:

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

En su párrafo II, establece que la autonomía municipal se ejerce a través de:

- Libre elección de autoridades municipales.
- Facultad de generar, recaudar e invertir recursos.
- Potestad de dictar ordenanzas, resoluciones y reglamentos determinando así políticas y estrategias.
- Programación y ejecución de toda gestión jurídica administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.
- Potestad coercitiva para hacer cumplir su ley orgánica y sus propias ordenanzas y resoluciones.
- Conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas

mediante los recursos administrativos previstos en la presente ley y las normas aplicables.¹⁶

2.4. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La relación entre la Administración Pública y los administrados para hacerse efectiva es imprescindible que se realice mediante normas jurídicas debido a que la actividad estatal más que en ninguna parte en los dominios de la Administración Pública, es la que permite el logro de la mayor parte de los fines estatales que en síntesis es el logro del bien común para todos los miembros de la sociedad entendiéndose que la Administración Pública debe crear todas las condiciones materiales para la realización de valores esenciales para el ser humano como son la libertad, la propiedad, la solidaridad, la seguridad, la estabilidad, el desarrollo con eficiencia y la justicia.¹⁷

Esta actividad teleológica o finalista que busca el bien común a través de la Administración se despliega por tres vías principales: la intervención (policía, defensa del orden y seguridad pública), el fomento (promoción y estímulo a la actividad de los particulares) y el servicio público (prestación técnica para la satisfacción de necesidades públicas).

En este sentido, la legislación de nuestro país tenía grandes vacíos en este ámbito ya que no se contaba con una disposición legal específica que regulara e impulsara la concreción de dichos fines mediante las normas jurídicas esenciales para la concreción de los mismos.

¹⁶ *Derecho Municipal. Obra citada. Pagina 149.*

¹⁷ *Dromi. Obra citada. Página 28 y 29*

Esta situación se ha modificado con la promulgación de la Ley No.2341 de 23 de abril de 2002, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo que ha establecido como objeto de la misma:

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

Para el cumplimiento del objeto antes descrito, el ámbito de aplicación de la misma se extenderá al Poder Ejecutivo entendido como la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas y los Sistemas de Regulación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales (SIRENARE), y los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas.

En el caso de los Gobiernos Municipales aplicarán las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo, en el marco de la Ley de Municipalidades.

En éste acápite referido a los Gobiernos Municipales, tema que nos ocupa en el presente trabajo, es preciso manifestar que en el marco de la Constitución Política del Estado en los artículos 200 y siguientes se regula el régimen municipal que señala expresamente que el gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía.

Así también, define a la autonomía municipal como la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

Con estos antecedentes constitucionales es que la Ley de Procedimiento Administrativo ha determinado, en virtud de la autonomía que tienen los gobiernos municipales, que las relaciones de la Administración Pública con los administrados en el ámbito municipal sean reguladas mediante su ley específica que es la Ley No.2028 de 28 de octubre de 1999, Ley de Municipalidades.

La Ley No.2028 antes mencionada, claramente señala en su artículo 139 que los Gobiernos Municipales podrán emitir disposiciones reglamentarias que regulen modalidades de ejecución de sus determinaciones administrativas, estableciendo claramente con esta disposición la potestad normativa que tienen en aplicación de su autonomía.

Es pues en este contexto en el que se inscribe la necesidad de elaborar un Reglamento de Procedimiento Municipal para el Gobierno Municipal de La Paz que de aplicación a lo establecido en la normativa especial antes referida, situación en la que se inscribe la presente tesis de investigación.

CAPÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. CONCEPTOS GENERALES

El Estado de Derecho, no sólo requiere de la solemnidad declarativa constitucional, sino también de la implementación constitutiva legal procesal; para ello es imprescindible que el ordenamiento jurídico procesal facilite los medios para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales, y entre ellos el procedimiento administrativo que es la herramienta más idónea como reaseguro contra los desbordes del obrar de la Administración.

El procedimiento administrativo regla el ejercicio de las prerrogativas públicas y de los derechos subjetivos y las libertades públicas, así también como instrumento de gobierno describe, articula, regula y a la vez habilita el ejercicio de las prerrogativas públicas que integran el poder.

Es pues en suma, el procedimiento administrativo, un instrumento de gobierno y de control que cumple una doble misión republicana: el ejercicio del poder por los canales de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales de los recursos y las solicitudes o peticiones de los administrados.

En este sentido, el procedimiento administrativo indica las formalidades y trámites que deben cumplir la Administración (en el ejercicio de la función administrativa) y los administrados (en su gestión de tutela individual con participación colaboradora en el ejercicio de la función administrativa).

Así se distinguen dos etapas procedimentales: una primera, de formación de la voluntad administrativa, de origen unilateral o bilateral, de efectos individuales o generales; y otra de fiscalización, control e impugnación, que comienza cuando la primera concluye. La participación de los administrados se realiza en los dos

momentos. En el primero por medio de vistas, peticiones, observaciones, etc; y en el segundo por medio de reclamaciones y recursos administrativos. Es de la esencia del procedimiento administrativo regular la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya sea a través del ejercicio del derecho de petición o del ejercicio del derecho de recurrir. Comprende tanto el procedimiento que regula la formulación del acto constitutivo como su cuestionamiento y fiscalización como impugnativo.¹⁸

El procedimiento administrativo no es un instrumento procesal neutro, ajeno al juego axiológico-político y sustantivo que inspira toda la construcción jurídica.

Por ello, el procedimiento administrativo debe ser enfocado bajo un triple aspecto. Estos tres aspectos deben armonizar entre sí.

- a) **Aspecto político.-** El procedimiento administrativo en un Estado de Derecho democrático-participativo, tiene que asegurar, en el orden existencial y concreto, la intervención de los interesados en la preparación y en la impugnación de la voluntad administrativa, siendo un instrumento eficaz para el logro del bien común.

- b) **Aspecto jurídico.-** Se traduce en una relación jurídico procesal en que Administración y administrados poseen recíprocos derechos y deberes. Autoridad administrativa e interesado son las partes o sujetos de la relación procedimental, que titularizan una situación objetiva actualizada. Ello ratifica la sustantividad propia del procedimiento administrativo como medio de preparación y revisión de la voluntad administrativa.

¹⁸ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Páginas 760,761.

- c) **Aspecto técnico.**- La suerte del procedimiento estará asegurada, no sólo con la regulación política (participación procedimental) o jurídica (relación procedimental), sino que es necesaria la articulación técnica o modo de expresar el contenido jurídico – político. El juego de reglas técnicas debe ajustarse a ciertas pautas. Unas de rigor científico-técnico y otras de mero rigor práctico, que aseguren la eficacia del procedimiento administrativo.

3.1.1. PRINCIPIOS JURÍDICOS

Los principios fundamentales del procedimiento administrativo son las pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, su por qué y para qué.

Estos principios fundamentales son de dos tipos: sustanciales y formales.

3.1.2. PRINCIPIOS SUSTANCIALES

Son de jerarquía normativa constitucional, justificativos de la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Estos son:

- a) **LEGALIDAD.**- El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello constituye la condición esencial de su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: **i)** delimitación de su aplicación (reserva legal), **ii)** ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; **iii)** determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y **iv)** precisión de los poderes que la norma otorga a la Administración.

En suma, la legalidad administrativa está compuesta por una serie de bases de orden constitucional que conforman su existencia y está integrado por:

- 1) **Normatividad jurídica**, donde toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, cualquiera que sea su fuente constitucional, legislativa o administrativa. La totalidad del ordenamiento jurídico rige para cada caso administrativo.

- 2) **Jerarquía normativa**, donde ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de rango superior. Las normas u órdenes del superior no pueden ser derogadas o certificadas por el inferior. Ello atañe a la unidad del sistema y al normal desenvolvimiento del orden jurídico.

- 3) **Igualdad jurídica**, donde la Administración no puede conceder prerrogativas o privilegios a unos y negar arbitrariamente derechos a otros. El principio de igualdad supone un tratamiento igual para situaciones iguales.

- 4) **Razonabilidad**, donde todo acto de la Administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y en hechos, conductas y circunstancias que lo causen.

- 5) **Control judicial**, donde la validez de todo el ordenamiento jurídico radica en respetar el orden de prelación que impone la pirámide jurídica, en cuyo vértice se sitúa la Constitución Política que instituye al Poder Judicial el control de constitucionalidad de todos los actos estatales.

b) DEFENSA.- La garantía de la defensa como efectiva posibilidad de participación en el procedimiento, comprende los derechos a:

1) Ser oído.- Es la garantía que el procedimiento debe ofrecer a los administrados, como titulares de un derecho. Ella consiste en: **1.1.)** Publicidad del procedimiento. Leal conocimiento de las actuaciones administrativas (vistas, traslados, etc). El secreto sólo se justifica en casos excepcionales y por decisión expresa de autoridad competente; **1.2.)** Oportunidad. Para expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo, interponiendo recursos, **1.3.)** Patrocinio legal. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del derecho o en su caso cuando el patrocinio de un letrado o abogado sea obligatorio.

2) Ofrecer y producir prueba.- Corresponde a los órganos que intervienen en el procedimiento administrativo realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión, sin perjuicio del derecho de los interesados a ofrecer y producir pruebas que sean pertinentes, por lo que este derecho comprende: **2.1.)** Derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida, **2.2.)** Que la producción de la prueba se la realice antes que se adopte la decisión; **2.3.)** Derecho a controlar la producción de la prueba sustanciada por la Administración.

La garantía constitucional en juicio exige, fundamentalmente que la parte interesada tenga la oportunidad de exponer sus defensas y ofrecer las pruebas que hacen a su descargo, donde la necesidad de aclarar suficientemente ciertos aspectos del caso, se vincula no sólo con el derecho del recurrente a que se produzca la prueba pertinente ofrecida por él mismo sino con los

principios de instrucción e impulso de oficio, verdad material y legalidad objetiva que rigen en el procedimiento administrativo.¹⁹

3) Obtener una decisión fundada.- El debido proceso adjetivo importa en sí un criterio de eficacia administrativa y de eficacia política; la primera, en cuanto asegura un mejor conocimiento de los hechos y una más justa decisión de la Administración; la segunda, en vista del legítimo ejercicio del poder con la aprobación de los gobernados. Por ello, en el proceder administrativo se debe hacer consideración expresa de los argumentos gubernativos y de las cuestiones propuestas. Es obligación de la Administración decidir expresamente las peticiones y fundar sus decisiones.

4) Impugnar la decisión.- El debido proceso adjetivo y el derecho de defensa constitucionalmente resguardado exigen que no se obstaculice con limitaciones extraconstitucionales la posibilidad real de impugnar las decisiones administrativas por vía administrativa recursiva o por vía judicial.

c) Gratuidad.- A diferencia del proceso judicial, el procedimiento administrativo es absolutamente gratuito. Es una condición de la participación posible e igualitaria. Por ello, no hay condena en costas ni se requiere en las impugnaciones abonar impuesto o tasa alguna. Ese es el principio para evitar que en el orden práctico la Administración imponga trabas contributivas al procedimiento administrativo.

Si el recurrente pierde el recurso, sólo paga los gastos que hubiere provocado en su propio interés, como por ejemplo los honorarios profesional del abogado.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia de la Argentina. Fallos 193: 487; 199:284 en R. Dromi, página 766.

3.1.3. PRINCIPIOS FORMALES

Son de jerarquía normativa legal o reglamentaria y se concretan en un procedimiento determinado. Son pautas procesales esenciales, ya que en la praxis de toda tramitación procesal, la vigencia de la legalidad, defensa y gratuidad requiere instrumentarse con la aplicación complementaria de técnicas puramente procesales y empíricas, como son:

a) Oficialidad.- En mérito a la tutela del interés público, se impone a la autoridad administrativa el deber de dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El principio del impulso de oficio domina en el procedimiento administrativo.

b) Informalismo.- Se trata de excusar a favor del interesado, de la observancia de exigencias formales no esenciales y que se pueden cumplir posteriormente. Obliga a una interpretación benigna de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento. En consecuencia, el administrado puede invocar la elasticidad de las normas en tanto y en cuanto lo beneficien.

Opera como un paliativo en beneficio del administrado por la falta de regulación adecuada o por la falta de límites concretos a la actividad administrativa. No puede, en cambio, invocarlo la Administración. Hay que interpretarlo a favor del administrado, pues traduce la regla jurídica del in dubio pro actione, o sea de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

c) Eficacia.- El principio de eficacia en la actuación administrativa tiene como objeto inmediato hacer más eficiente la actuación administrativa y la participación de los administrados. En virtud del principio de eficacia en la actuación administrativa se imponen reglas de celeridad, sencillez y economía procesal.

La economía procedimental y el principio de simplicidad técnica (como por ejemplo, simplificación de procedimientos, concentración de elementos de juicio, eliminación de plazos inútiles, o de reenvíos administrativos innecesarios, flexibilidad probatoria, actuación de oficio, control jerárquico) posibilitan una tutela efectiva de derechos y poderes jurídicos. Se trata de poner fin al procedimentalismo o reglamentarismo anarquizante, pensando en al pronta solución que reclama el ejercicio del poder y el respeto del derecho.

3.1.4. CARACTERES JURÍDICOS

Los caracteres jurídicos del procedimiento administrativo son las consecuencias jurídicas que resultan de la aplicación de sus principios jurídicos. Son las notas que tipifican y definen la especialidad del procedimiento administrativo, respecto de los procedimientos legislativo y judicial.

Así pues, caracterizan al procedimiento administrativo como consecuencias jurídicas de los principios que lo exigen, las siguientes notas:

a) Del principio de legalidad objetiva se sigue que el procedimiento administrativo es de carácter administrativo (no jurisdiccional), funcional o integral (no parcial) y externo (no sólo interno).

b) Del principio de defensa o del debido proceso se sigue que el procedimiento administrativo es contradictorio; de carácter preliminar (no definitivo); público (no secreto); no sólo constitutivo sino también impugnativo; participativo no sólo de colaboración, y decisorio o resolutorio (incluso por amparo judicial ante la mora administrativa).

c) Del principio de gratuidad se sigue que en el procedimiento administrativo hay ausencia de condena en costas y de cargas fiscales (exclusión de imposición tributaria).

d) Del principio de oficialidad se sigue que en el procedimiento administrativo imperan la regla de impulso de oficio (no sólo a impulso de parte), el carácter instructorio para la averiguación de los hechos y la investigación de la verdad material ajustada a los hechos y no sólo a las pruebas producidas por la parte interesada.

e) Del principio de informalismo a favor del administrado, se sigue que en el procedimiento administrativo se excusan las formas no esenciales que pueden ser cumplidas posteriormente.

f) Del principio de eficacia se sigue que en procedimiento administrativo impera la simplificación procesal con abreviación de plazos, flexibilidad probatoria, y de las formas y contenidos de las notificaciones, unificación de recursos y reglas de silencio administrativo.

Estos caracteres son:

1. Administrativo no jurisdiccional: La Administración en dichos procedimientos, no actúa jurisdiccionalmente, sino en el ejercicio de la función administrativa. No hay cosa juzgada al estilo judicial. El acto administrativo definitivo no es asimilable a una sentencia. En ningún caso la Administración puede reunir las cualidades de juzgador imparcial e independiente.

La autoridad administrativa se presenta siempre como parte interesada en las relaciones y situaciones jurídicas, en las cuales despliega su actividad.

2. Funcional e integral: El procedimiento administrativo es propio de la función administrativa. De tal manera, se incluye dentro de él la actividad administrativa de cualquier órgano o ente público, estatal o no estatal, y a la inversa, se excluye la actividad pública legislativa y jurisdiccional.

El procedimiento administrativo es también integral, porque comprende toda la actividad administrativa estatal o no estatal, interna; en este sentido por regla común, las normas de procedimiento administrativo son generales; es decir, rigen toda la actividad administrativa sin diferenciar sus modalidades o categorías.

3. Interno y externo: Procedimiento interno o intra administrativo, es el que se origina en una relación entre órganos administrativos. En cambio el procedimiento externo o extra administrativo es aquel en que la actividad de la Administración está en relación a los particulares.

El procedimiento administrativo es bilateral por su misma esencia. En la preparación de la voluntad administrativa siempre hay administrados implicados o afectados, con los que se genera una relación jurídica procesal, por lo que la

autoridad administrativa e interesados, titularizan diversos derechos y deberes procesales.

4. Contradictorio: La relación Administración – administrados se compone de situaciones jurídicas de deber o de poder, según la posición pasiva o activa en la alteridad pública administrativa. El contenido del procedimiento administrativo comprende todos los efectos jurídicos que se generan en ejercicio de esa relación administrativa de alteridad.

En ese sentido, las relaciones jurídicas – públicas integran la materia procedimental administrativa, cualquiera que sea el sujeto, siempre que uno de ellos, en la emergencia procesal, posea la calidad de sujeto público estatal o no estatal.

5. Preliminar: La actuación administrativa es previa, es un presupuesto procesal de la acción judicial. Desde el punto de vista procesal, el procedimiento administrativo es la etapa previa al proceso administrativo.

Regularmente para intentar la vía judicial se exige haber agotado la vía administrativa. Sólo son impugnables, en sede judicial, por regla general, actos administrativos definitivos y que causan estado.

La circunstancia de que la acción judicial, por lo común exija una tramitación administrativa, no significa negar entidad al procedimiento administrativo.

La jurisdicción es revisora de la Administración, lo que no significa que la Administración no deba, también, controlar la legalidad de sus actos. Además

de la sustancialidad que el procedimiento administrativo significa en sí mismo, actúa desde un punto de vista procesal como presupuesto de la acción judicial.

6. Público: El criterio general es el del leal conocimiento de las actuaciones como un presupuesto de la garantía de defensa, que se traduce procesalmente en:

a) Vistas. Los interesados, sus representantes o abogados tendrán derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación, tomando vista, sin necesidad de una resolución expresa para el efecto. La vista se hará informalmente, ante la simple solicitud verbal del interesado, en las oficinas en que se encuentre el expediente al momento de ser requerido.

La vista se otorgará sin limitación de parte alguna del expediente y se incluirán los informes y dictámenes que se hayan producido, con excepción de las actuaciones declaradas reservadas, secretas o confidenciales. Asimismo, se considera que el día de vista abarca sin límites el horario de funcionamiento de la oficina en la cual se encuentra el expediente.

Las actuaciones podrán ser declaradas reservadas, secretas o confidenciales, impidiendo la vista o compulsas, sólo cuando esté comprometido el interés público. El carácter reservado cesa una vez pronunciada la resolución definitiva.

b) Notificaciones. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. La publicación no suple la falta de notificación. Entre las resoluciones notificables se encuentran las decisiones administrativas definitivas, las que afecten derechos subjetivos, las que dispongan emplazamientos, citaciones, vistas y traslados, las que se dicten con ocasión de

la prueba y las que dispongan de oficio la agregación de actuaciones y en todas las demás en las que la autoridad lo disponga teniendo en cuenta su naturaleza e importancia.

En cuanto a las formas de notificación, se puede señalar que existe flexibilidad en cuanto a la forma de efectuar las notificaciones, es decir que se pueden realizar por cualquier medio, siempre y cuando se otorgue certeza respecto de la fecha de notificación.

Sobre el contenido de las notificaciones, cualquiera sea el medio elegido, en las notificaciones se deben transcribir íntegramente los fundamentos y la parte dispositiva del acto objeto de notificación.²⁰

c) Motivación. La motivación expresará sucintamente lo que resulte del expediente, las razones que inducen a emitir el acto y, si impusieren o declarasen obligaciones para el administrado, el fundamento de derecho. La motivación no puede hacerse por medio de remisión a propuestas, dictámenes o resoluciones previas.

7. Constitutivo e impugnativo: Esencialmente se distinguen dos clases de procedimiento administrativo: el constitutivo o de preparación y emisión de actos administrativos y el impugnativo o recursivo de la voluntad administrativa.

Son dos etapas de un procedimiento único con un solo régimen jurídico, aunque se distingan momentos y a las etapas se las llame de distinto modo; lo esencial del procedimiento es la tramitación e impugnación de los modos jurídicos de

²⁰ Dromi. *Derecho Administrativo*. Página 774.

exteriorización de la voluntad administrativa (actos, hechos, reglamentos, simples actos y contratos).

8. De participación y colaboración administrativa: El procedimiento administrativo establece para el administrado el derecho – deber de participación y colaboración en la preparación, impugnación y fiscalización de la voluntad administrativa.

Es un presupuesto político republicano la participación de los interesados en todo lo atinente a la formación, publicidad, ejecución, impugnación y modificación de decisiones de autoridades administrativas, así como de sus controles.

9. Decisorio o resolutivo: Entre los principios que tipifican el procedimiento administrativo se encuentran la rapidez, simplicidad y economía en los trámites, los que deben interpretarse en congruencia con el informalismo en favor del administrado, de modo que la aceleración y simplificación procedimental no impliquen una desnaturalización del debido proceso.

La rapidez procesal se traduce en una administración propiamente ejecutiva y en un administrado satisfecho en sus derechos e intereses, en tiempo y forma, sin demoras ni dilaciones.

La pauta de clasificación de las formas de terminación debe estar constituida por la normalidad o la anormalidad de la conclusión de sus trámites.

Un procedimiento termina normalmente cuando concluye en un acto administrativo expreso que contiene la disposición de fondo que determinó el

objeto mismo del procedimiento. Se trata de la resolución expresa que para el procedimiento administrativo es el equivalente a la sentencia del proceso judicial.

La terminación anormal, también llamada irregular, comprende los supuestos en que la conclusión del trámite no resulta de un acto expreso resolutorio de la cuestión de fondo planteada, sino de casos legalmente asimilados (por ejemplo silencio administrativo) o de hechos o actos del administrado interviniente (caducidad, desistimiento, etc).

10. Impulso de oficio y a instancia de parte: En virtud del principio de oficialidad, incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El principio de oficialidad también llamado inquisitivo es el que rige en el procedimiento administrativo; en cambio, el principio dispositivo, a instancia de parte, prevalece en el proceso judicial.

Si bien el procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, el impulso corresponde en todos los casos a la Administración, porque la actuación no persigue satisfacer simplemente un interés individual sino también un interés colectivo y el propio interés administrativo.

Cuando el procedimiento se ha promovido por el interesado, dando el impulso inicial la Administración retoma posteriormente el impulso de oficio. Así el interesado tampoco tiene como principio la disposición del proceso.

Sin embargo, numerosas legislaciones prevén la caducidad del procedimiento que tiene lugar por declaración administrativa cuando se ha paralizado por

causa imputable al interesado y este no remueve el obstáculo en el plazo legal a pesar de haber sido requerido para ello por la Administración.

11. Instructorio: La garantía de defensa y el debido procedimiento administrativo no sólo comprenden el derecho de los administrados a ser oídos y obtener una decisión fundada sino también a ofrecer y producir las pruebas que sean pertinentes.

Corresponde también a los órganos que intervienen en el procedimiento administrativo realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión, por lo tanto es una característica del procedimiento administrativo que tanto la Administración como los administrados cooperen en la reunión de elementos de juicio. En suma, la obtención de pruebas y averiguación de hechos puede ser hecha de oficio o a petición de parte a efectos de la adecuada determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse resolución.

Además la Administración podrá determinar la producción de nueva prueba de oficio o a petición del interesado a los mismos fines instructorios.

12. Verdad material: Es también consecuencia jurídica del principio de oficialidad la investigación de la verdad material. En el procedimiento administrativo el órgano debe ajustarse a los hechos, prescindiendo que hayan sido alegados y probados o no por el administrado. La autoridad administrativa entonces no debe ajustarse a las pruebas aportadas por las partes (verdad formal). En rigor, tanto Administración como administrado procuran conocer la verdad material. Si la decisión administrativa no se ajustara a los hechos materiales su acto estaría viciado.

13. Escrito: La forma escrita es el modo regular y ordinario como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa y la del interesado en el procedimiento administrativo. Las pautas normativas sobre la escriturad son rectoras y comunes en la legislación procedimental administrativa.

Ahora bien, la oralidad es un significativo complemento toda vez que puedan hacerse peticiones orales mediante simple anotación en el expediente y bajo la firma del solicitante.

Otras actuaciones que no requieren una forzosa instrumentación son: la reiteración de oficios, desgloses, entrega de edictos, pedido de producción de prueba, pedido de vista, etc.

Por principio los actos de la administración se manifiestan expresamente y por escrito y deben contener: lugar y fecha de emisión, mención del órgano y entidad de quien emana, expresión clara y precisa del contenido de la voluntad administrativa, individualización y firma del agente interviniente.

Por excepción se podrá prescindir de la forma escrita cuando: mediare urgencia o imposibilidad de hecho, se trate de actos cuyos efectos se hayan agotado y respecto de los cuales la registración no tenga justificación razonable, se trate de órdenes de servicio que se refieran a cuestiones ordinarias y de rutina; la voluntad pública se exteriorice por medio de señales o signos.

3.1.5. ALCANCES JURÍDICOS

3.1.5.1. Alcance Objetivo

La actividad administrativa se exterioriza en diversas formas jurídicas cuya preparación e impugnación están regladas por los principios y caracteres del procedimiento administrativo.

Al referirse a cada una de esas formas hicimos aplicación de las reglas procedimentales para su preparación e impugnación.

3.1.5.2. Alcance subjetivo

El procedimiento administrativo es bilateral por su propia esencia. En la preparación de la voluntad administrativa siempre hay administrados afectados, con los que se genera una relación jurídica procesal, por lo que la autoridad administrativa e interesados titularizan diversos derechos y deberes procesales.

Los interesados titulares de los derechos subjetivos partes en el procedimiento administrativo tienen entre otros los siguientes derechos procesales: iniciar el trámite administrativo, hacerse patrocinar y representar profesionalmente, ser oído, ofrecer y producir prueba, obtener una resolución fundada, recurrir, reclamar y denunciar, recusar a los funcionarios en los casos de ley, tomar vista de las actuaciones, solicitar prórroga de plazos, alegar sobre el mérito de las pruebas.

La autoridad administrativa por su parte tiene los siguientes derechos procesales: adoptar todas las medidas necesarias para la celeridad, economía y eficacia del trámite, excusarse en los casos de ley; ejercer su competencia; impulsar de oficio el procedimiento; realizar la notificación de toda decisión definitiva que afecte derechos subjetivos, disponga emplazamientos, citaciones, vistas; respetar los plazos, realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos.

En éste ámbito del alcance subjetivo tenemos los siguientes elementos:

a) Legitimación.- Están legitimados para ser parte en el procedimiento administrativo quien sea titular de un derecho subjetivo público o un interés legítimo.

b) Capacidad civil y capacidad administrativa.- En principio todos los sujetos de derecho, sean personas físicas o jurídicas, para ser partes en el procedimiento administrativo, deberán ajustarse a las reglas de la capacidad civil establecidas en el Código de la materia, no interesando ni nacionalidad ni domicilio.

c) Excusa y recusación.- La imparcialidad del pronunciamiento, siendo aún una decisión de parte administrativa, tiene que asegurarse con las reglas procesales de la excusa y recusación. Por ello, las resoluciones que se dicten con motivo de los incidentes de excusa o recusación y las que los resuelvan, serán irrecurribles.

d) Representación y patrocinio.- Los interesados en el procedimiento administrativo pueden actuar personalmente o por medio de representantes legales. La persona que se presente en las actuaciones administrativas por un derecho o interés que no sea propio, aunque le competa ejercerlo en virtud de la representación legal, deberá acompañar los documentos que acrediten la calidad invocada. Sin embargo, los padres que comparezcan en representación de sus hijos y el cónyuge que lo haga en lugar del otro, no tendrán obligación de presentar las partidas correspondientes.

Los representantes o apoderados acreditarán su personería desde la primera gestión que hagan a nombre de sus mandantes con el instrumento público correspondiente.

Cesará la representación en las actuaciones: **1)** Por revocación del poder, **2)** Por renuncia, **3)** Por muerte o inhabilidad del mandatario.

En el procedimiento administrativo no se requiere obligatoriamente patrocinio de abogado, salvo que la ley expresamente lo disponga.

e) Cómputo.- Todos los plazos se cuentan por días hábiles administrativos para el órgano o entidad en el cual se hace la tramitación o el interesado deba efectuar la presentación sujeta a plazo, salvo disposición legal en contrario o habilitación.

La habilitación de días inhábiles se dispondrá por decisión fundada de la autoridad administrativa y será previamente notificada al interesado en días hábiles.

Los plazos establecidos para los interesados en el procedimiento se computan a partir del día siguiente al de la notificación.

Uno de los caracteres esenciales del plazo es que, por su naturaleza, consiste en un hecho futuro. De ahí deriva precisamente el principio de la irretroactividad del término o plazo. Los plazos de los actos administrativos se computan a partir del día siguiente al de la notificación, porque teniendo el término o plazo carácter futuro sólo excepcionalmente puede atribuirse retroactividad, disponiendo que los efectos se produzcan antes de su emisión o notificación, y

ello a condición de que exista una norma legal expresa. El plazo siempre actúa ex nunc, es decir, para el futuro.

f) Obligatoriedad.- Los plazos administrativos obligan a los agentes administrativos y a los interesados en el procedimiento por igual y sin necesidad de intimación alguna.

La obligatoriedad significa el deber de cumplir los plazos del procedimiento e implica la consiguiente facultad para exigir su cumplimiento en sede administrativa o judicial. No hay que confundir obligatoriedad con perentoriedad e improrrogabilidad. Perentoriedad supone la caducidad o decaimiento del derecho que ha dejado de utilizarse. Improrrogabilidad se refiere a la imposibilidad de extender o ampliar los plazos fijados. Esta restringe la competencia del agente público para ampliar los términos, mientras que la perentoriedad constituye una sanción a la inactividad de las partes.

Los plazos administrativos son ordenatorios, pero no extintivos de derechos sustantivos. La finalidad de que caduquen remedios y recursos contra un acto, significa dar a ese acto cierta estabilidad y seguridad jurídica.

La circunstancia de un eventual agotamiento de las vías administrativas, no significa un cercenamiento de los derechos sustantivos de los administrados, nacidos al amparo de las normas superiores. Obviamente, siempre quedan remedios administrativos y judiciales subsistentes, antes de la prescripción.

g) Alcance final.- El procedimiento administrativo opera siempre como garantía jurídica especial a través del control interno, de oficio o autocontrol, por las vías procesales de la avocación, revocación de oficio, saneamiento, etc; o

externo, a impulso de parte, a través de los recursos administrativos, generado por los sujetos de la relación jurídico pública.

La finalidad del procedimiento administrativo es asegurar que el obrar público se ajuste a los principios de legitimidad y de oportunidad, comprendiendo, por tanto, la verificación de la actividad reglada y discrecional. En ello se diferencia del proceso administrativo en que sólo es fiscalizable la legitimidad, es decir, todo el obrar reglado y el obrar discrecional con límites.

h) Efectos del control.- Los efectos jurídicos de la revisión pueden ser sustanciales o procesales. En el marco de los efectos sustanciales, la revisión desde el punto de vista sustancial se relaciona con el acto y con el derecho.

Cuando se revisa un acto, éste está sujeto a un juicio de existencia o de inexistencia, de permanencia, conformación o de extinción.

En el marco de los efectos procesales de la revisión son la irrevocabilidad y el agotamiento de la vía administrativa. La sucesiva revisión de los actos los transforma en irrevisables, es decir, que llega un momento en que no hay posibilidad de seguir revisándolos.

Otro efecto procesal es el agotamiento de la vía administrativa. Ello ocurre cuando sobre la pretensión de un administrado, recae una resolución administrativa definitiva que causa estado.

i) Formas de control: revocación.- Es una de las formas de extinción de los actos administrativos dispuesta por los órganos que actúan en ejercicio de la

función administrativa. Se funda en razones de oportunidad (causa política) o de ilegitimidad (causa jurídica).

En sentido amplio, revocación es sinónimo de alteración del acto por la propia Administración. La revocación se caracteriza jurídicamente porque se opera a través de un acto administrativo autónomo o independiente ya que es una nueva declaración, de un órgano en función administrativa, generadora de efectos jurídicos directos e inmediatos; es facultativa cuando se funda en razones de oportunidad y es obligatoria cuando se funda en razones de ilegitimidad.

3.1.5.3. Alcance material

En el orden material el procedimiento administrativo contempla la protección o tutela de los consumos públicos y de los servicios públicos. Asimismo, debe comprender la salvaguarda del ambiente y la preservación del patrimonio natural, cultural e histórico.

La legislación apunta a que el particular cuente con medios que le permitan hacer realidad sus derechos, evitando que los mismos queden en meras palabras sin efectividad para asegurar que el particular tenga acceso a procedimientos administrativos simples y directos.

Por ello, el procedimiento debe ser sencillo, ágil y económico, con el propósito de evitar demoras, retrasos y molestias innecesarias que van en desmedro de los derechos y garantías de los administrados.

3.1.6. IMPUGNACIÓN JURÍDICA

La impugnación administrativa es, en general, requisito previo a la impugnación judicial, pues deben haberse agotado todas las instancias administrativas para poder acceder a la acción procesal. Los medios de impugnación de la voluntad administrativa en sede administrativa son los recursos.

En su concepto general el recurso es el medio por el cual se acude a un juez o a otra autoridad con una demanda o petición para que sea resuelta.

En sentido restringido el recurso es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos.²¹

Por medio del recurso administrativo, se promueve el control de la legalidad (legitimidad y oportunidad) de un acto emanado de la autoridad administrativa, a fin de que se lo revoque o modifique con el objeto de restablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por dicho acto. Toda declaración administrativa que produce efectos jurídicos individuales e inmediatos, sea definitiva o de mero trámite, es impugnabile mediante los recursos para la defensa del derecho subjetivo o el interés legítimo.

En definitiva, el recurso administrativo tiene por finalidad impugnar un acto administrativo, dando lugar a un procedimiento en sede administrativa. La Administración revisa el acto emitido por ella misma y procede a ratificarlo, revocarlo o reformarlo.

²¹ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Página 797.

En calidad de parte, la Administración controla la legitimidad y la oportunidad de su obrar, protegiendo derechos subjetivos e intereses legítimos. La resolución que resuelve el recurso es un acto administrativo que puede a su vez ser impugnado hasta agotar los recursos en vía administrativa para habilitar después las acciones judiciales pertinentes.

El recurso, en suma, es una facultad o un derecho que se ejerce como acto de impugnación y defensa de un derecho sustancial. Por lo que frente al recurso-derecho aparece el deber jurídico de la Administración de revisar su propio acto, revocándolo o modificándolo, cuando ha vulnerado, desconocido o incumplido un derecho subjetivo o interés legítimo, por un lado, y para restablecer por otro el imperio de la legalidad transgredida por un proceder ilegítimo de la propia Administración.

3.1.6.1. Requisitos

Los requisitos de los recursos son los recaudos que estos deben reunir para que pueda ser examinada la cuestión de fondo que se plantea. Estos requisitos se refieren al sujeto, objeto y a la causa.

a) Sujeto.- En todo recurso intervienen dos sujetos: la Administración Pública, que decide o resuelve el recurso, y el particular – administrado, que interpone el recurso.

Se exige a la Administración Pública el tratamiento de una materia de su competencia, debiendo examinar si el funcionario que emitió el acto actuó dentro del ámbito de su competencia. No puede intervenir en la resolución de un recurso el funcionario que hubiere sido recusado o que se hubiera excusado, como tampoco el funcionario que hubiera emitido el acto en ejercicio de una

atribución delegada, cuando hubiera cesado la delegación, debiendo en este caso resolver el recurso el superior jerárquico.

En relación a los administrados, se exige el requisito de la capacidad, en cuanto a la edad, pero además debe reconocérsele ser parte interesada. También se requiere la legitimación, porque titulariza un derecho subjetivo o interés legítimo lesionado o afectado por el acto administrativo contra el cual se recurre. En suma, si el particular está legitimado puede la Administración examinar la cuestión de fondo.

De lo expuesto, se infieren dos clases de legitimación: **a)** legitimación para recurrir, o sea para dar inicio al procedimiento, y **b)** legitimación para intervenir en el procedimiento, si el administrado tiene un derecho que pueda ser afectado por la decisión que se adopte, o si su interés legítimo personal y directo puede resultar afectado por la decisión que se adopte. Es decir, el que interpone un recurso puede ser titular de una relación jurídica derivada del acto que es recurrido, o verse afectado cuando la relación jurídica se modifica o extingue. También pueden intervenir como terceros aquellos que sin estar relacionados jurídicamente con la Administración, poseen un interés legítimo, personal y directo.

b) Objeto.- El objeto del recurso es un acto administrativo. Ahora bien, no todos los actos administrativos son recurribles por los mismos recursos, según las normas positivas vigentes.

Los actos administrativos susceptibles de impugnación son los definitivos.

Los actos preparatorios o de trámite no son objeto de recurso, excepto cuando: **a)** impiden la prosecución del procedimiento, pues adquieren la calidad de acto definitivo, y **b)** lesionan un derecho subjetivo o interés legítimo, causando un estado de indefensión al administrado.

Quedan excluidos de la posibilidad de recursos administrativos los actos internos de la Administración, por ejemplo, circulares, órdenes, dictámenes de los órganos consultivos.

c) Causa.- Son causa de los recursos la violación al ordenamiento jurídico o la trasgresión de las normas que regulan el acto administrativo objeto de la impugnación, que suponga la vulneración de un derecho subjetivo o de un interés legítimo. El recurso tiene por motivo o causa restituir la legitimidad del obrar administrativo, a fin de restablecer la vigencia plena del derecho vulnerado.

3.1.6.2. Efectos de la interposición

Los efectos de la interposición de un recurso administrativo se vinculan a los plazos para recurrir, a las atribuciones o facultades del órgano administrativo que interviene y al acto administrativo impugnado.

La interposición del recurso tiene por efecto interrumpir el plazo establecido para recurrir.

El orden positivo entiende que la interposición de los recursos, en principio, no suspende la ejecución del acto cuestionado; pero la autoridad que lo emitió o la que debe resolver la impugnación puede disponer de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión cuando

con la ejecución se cause un daño de difícil o imposible reparación al recurrente o un daño de grandes proporciones al Estado; o cuando se alegue un vicio grave o nulidad absoluta.

3.1.6.3. Revocatoria

El recurso de revocatoria es el que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto para que lo revoque, modifique o sustituya por contrario imperio.

El plazo para interponer el recurso es de cinco días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado.

Pueden interponerlo quienes reúnan los requisitos de capacidad y aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo.

El recurso se articula para cuestionar la legitimidad u oportunidad del obrar administrativo.

Se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto, que es también el órgano competente para resolverlo. Si el órgano que emitió el acto lo hubiera hecho en ejercicio de una competencia delegada, el superior jerárquico podrá resolver el recurso.

Los efectos de la resolución del recurso, cuando son desestimatorios, producen la confirmación del acto recurrido. En cambio, si la resolución es favorable al administrado, el efecto podrá consistir en la modificación del acto impugnado o su sustitución.

3.1.6.4. Jerárquico

El recurso jerárquico es el medio jurídico para impugnar un acto administrativo ante un superior jerárquico del órgano que emitió el acto.

El recurso jerárquico procede contra actos definitivos o sus asimilables por motivos de ilegitimidad e inoportunidad, emitidos por los órganos de administración sean centrales o desconcentrados.

Pueden interponer recurso jerárquico quienes ostenten un derecho subjetivo o un interés legítimo.

Si hay resolución favorable al administrado, los efectos de ella son de revocación o modificación del acto; incluso puede el superior suspender la ejecución del acto mediante resolución fundada y conforme a las causales de ley.

3.1.6.5. Complementación

Procede pedir complementación o aclaratoria una vez notificado el acto definitivo cuando exista contradicción en su parte dispositiva o entre su motivación y la parte dispositiva, a fin de que se corrijan errores materiales, se subsanen omisiones o aclaren conceptos oscuros siempre que ello no importe una modificación esencial.

Se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto.

La aclaratoria como forma de rectificación de errores materiales procede tanto de oficio como a solicitud de los interesados. El trámite de la complementación o aclaratoria debe asimilarse al del recurso de reconsideración o reposición. La

aclaratoria no procede cuando el acto por imprecisión, oscuridad, omisión o error, es nulo o inexistente, pues en tales supuestos la petición debe ser recursiva, solicitando no la enmienda, sino la extinción del acto.

3.1.6.6. El tránsito del procedimiento al proceso administrativo

El tránsito del procedimiento administrativo al proceso administrativo es el paso de la protección administrativa que se realiza ante la misma autoridad administrativa, ante la protección judicial ante otro poder, como es la autoridad judicial mediante el proceso contencioso administrativo ante la Corte Suprema de Justicia.

Concluida la preparación o formación de un acto administrativo mediante la sustanciación del trámite consistente en escritos, vistas, notificaciones, pruebas y alegatos mediante el procedimiento legal concluye con la emisión de un acto definitivo. Si la decisión administrativa no satisface o deniega total o parcialmente las pretensiones del administrado, comienza la segunda etapa del procedimiento administrativo de impugnación o fiscalización. En otras palabras, agotada la primera etapa de preparación o formación de la voluntad administrativa, se puede iniciar la segunda etapa o etapa impugnativa o recursiva contra la voluntad administrativa, dentro del procedimiento administrativo, ante la autoridad administrativa.

Los recursos administrativos, en la fase impugnativa, son los de revocatoria y el jerárquico.

Concluida o agotada la instancia administrativa el proceso administrativo impulsa la continuación o habilitación de la instancia judicial.

El proceso contencioso administrativo importa la solución judicial al conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa que vulnera derechos subjetivos o agravia intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad administrativa, por haber infringido aquella, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.

Modernamente se expresa que el proceso contencioso administrativo significa un medio para dar satisfacción jurídica a las pretensiones de la Administración y de los administrados afectados en sus derechos por el obrar público.

3.2. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

3.2.1. DEL DIAGNÓSTICO

Las organizaciones en general, sean industriales, comerciales o de servicios, sean grandes, medianas o pequeñas, sean públicas o privadas; se encuentran en varias oportunidades a lo largo de su existencia, con la necesidad de examinar su situación.

Muchas veces resulta no sólo necesario sino imprescindible analizar en detalle los problemas por los que está atravesando la institución y por supuesto sus causas.

En este sentido se ha realizado un diagnóstico que tiene los siguientes objetivos:

a) Objetivo General del Diagnóstico

Servir de base para plantear soluciones concretas sobre los problemas que se perciben en los procedimientos administrativos en el Gobierno Municipal de La Paz.

b) Objetivos Específicos del Diagnóstico

1. Establecer la situación actual del Gobierno Municipal de La Paz con relación a los procedimientos administrativos.
2. Elaborar una matriz FODA en la cual se identifiquen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que en materia de procedimientos administrativos se pueden percibir en el Gobierno Municipal de La Paz.

3.2.2. METODOLOGÍA APLICADA

La metodología aplicada ha tomado en cuenta a los métodos deductivo e inductivo.

Deductivo: porque cada Unidad del Gobierno Municipal de La Paz es interdependiente de otra ya que tienen sus propias características que repercuten en la otra Unidad Municipal; por ello se debe hacer un diagnóstico como un sistema general para posteriormente plantear soluciones específicas.

En este plano el Reglamento debe ser el resultado de un trabajo que tome en cuenta la jerarquía normativa partiendo de la Constitución Política del Estado, las leyes generales como la Ley del Procedimiento Administrativo y las leyes especiales como la Ley de Municipalidades en primera instancia, así como disposiciones específicas y propias del Gobierno Municipal de La Paz.

Inductivo: debido a que el análisis de los hechos específicos y las particularidades de cada Unidad del Gobierno Municipal puede ayudar a agrupar y generalizar las actividades que realizan éstas.

3.2.3. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

En el presente trabajo se emplearon como técnicas de investigación a las siguientes:

- **Técnica experimental: Entrevistas estructuradas** con servidores municipales que intervienen directamente en procedimientos administrativos del Gobierno Municipal de La Paz y a los que se aplicaron cumpliendo un cronograma predeterminado por la Dirección de Desarrollo Organizacional.

El cuestionario de preguntas se aplicó con preguntas abiertas a administrados que siguen un procedimiento administrativo en el Gobierno Municipal de La Paz, siendo elegidos de manera aleatoria mientras llevaban adelante su trámite.

Tanto las entrevistas estructuradas como los cuestionarios han sido insumos para determinar un Diagnóstico situacional de la institución respecto a trámites administrativos que se desarrollan en el Gobierno Municipal de La Paz.

3.2.4. ENTREVISTAS Y CUESTIONARIOS

La entrevista y el cuestionario dirigido a los administrados se aplicaron cumpliendo un cronograma con servidores públicos municipales que tienen un

nivel jerárquico y con personal que tiene un nivel administrativo al interior de la Alcaldía. Las entrevistas se realizaron en un lapso de tres semanas.

3.2.5. DESARROLLO DE LAS ENTREVISTAS Y CUESTIONARIOS

La entrevista a los servidores municipales y el cuestionario dirigido a los administrados se elaboraron con preguntas abiertas para determinar la variedad y la diferencia de procedimientos administrativos que se realizan en el Gobierno Municipal de La Paz; además de incluir preguntas cerradas (dicotómicas y de elección múltiple) para encontrar una línea de pensamiento sobre algunos aspectos que involucraban a todos los entrevistados.

3.2.6. MUESTRA

Para que el número de entrevistados y cuestionarios sea considerado representativo fue necesario realizar un proceso de muestreo.

3.2.6.1. Proceso de Muestreo

El proceso que se siguió fue el siguiente:

a) Definir la unidad de análisis, sujetos u objetos de estudio.- En el presente trabajo realizamos dos estudios, uno dirigido a los servidores públicos municipales que aplican el procedimiento administrativo y otro a los administrados que tienen un procedimiento administrativo.

b) Delimitar la población.- De igual manera tenemos dos poblaciones para cada estudio, en el caso de los servidores públicos municipales incluimos a todos aquellos que participan directamente en un procedimiento administrativo en cualquiera de sus etapas y que ascienden a 856 servidores municipales de los 1345 que pertenecen al Gobierno Municipal de La Paz.

Para el presente estudio aplicado a los administrados se tomó como población a la cantidad de administrados que a la fecha de la encuesta (enero a marzo de 2008) tienen un procedimiento administrativo en el Gobierno Municipal de La Paz, el mismo que procesa aproximadamente 170.000 trámites al año, atiende a un promedio de 3.000 personas por día que inician y siguen la diversidad de trámites que se procesan, fluctuando entre 1.500 los administrados que tienen un procedimiento administrativo en la municipalidad de La Paz en sus distintas instancias.

Por ello como muestra seleccionada se ha elegido una muestra probabilística de 26 servidores públicos municipales entrevistados.

En cuanto a los administrados tomando en cuenta los 1.500 administrados que tienen un procedimiento administrativo la muestra seleccionada es de 30 administrados encuestados.

3.2.7. ENTREVISTA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

3.2.7.1. Elaboración

Los pasos que se efectuaron para elaborar las entrevistas a los servidores públicos municipales fueron los siguientes:

- a) Lluvia de ideas;** sobre la información que sería importante conocer para identificar la situación actual de la Municipalidad de La Paz con respecto a la aplicación de procedimientos administrativos.
- b) Clasificación;** se discriminó la información que no tenía relación con los procedimientos administrativos y se clasificó la información de acuerdo a

temas específicos como por ejemplo: inicio del procedimiento, actuaciones administrativas, ley de procedimiento administrativo, etc.

- c) **Selección de la información**, que debería ser recopilada por una pregunta abierta o cerrada.
- d) **Elaboración de las preguntas**; con la información de campo que se quiere recopilar.
- e) **Diseño de la entrevista**.
- f) **Prueba piloto** de la aplicación de la entrevista con el apoyo de dos servidores públicos municipales.
- g) **Corrección** de observaciones identificadas en la prueba piloto.
- h) **Diseño de la entrevista final**.

3.2.7.2. Otras Consideraciones

Se consideró importante recopilar la siguiente información:

- a) Nombre de los procedimientos administrativos que se realizan.
- b) Descripción del procedimiento más importante que realizan.
- c) Duración de los procedimientos administrativos.
- d) Manuales o reglamentos que utilizan los servidores municipales para desempeñar su trabajo.
- e) Opinión sobre el rol de los administrados en los procedimientos administrativos.
- f) Inconvenientes que los servidores municipales perciben en los procedimientos.
- g) Opinión sobre la existencia o no de excesiva burocracia en la Alcaldía.
- h) Propuestas de solución para los problemas detectados en la Alcaldía.

3.2.8. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS APLICADAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES QUE ATIENDEN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ

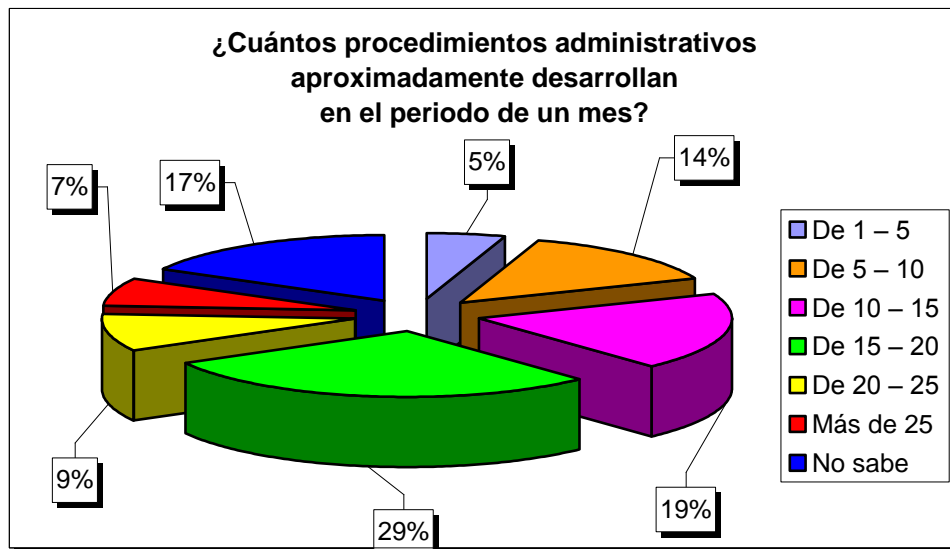
El cuestionario para servidores públicos municipales (personal que atiende directamente procedimientos administrativos) se elaboró con nueve preguntas, agrupadas en los siguientes segmentos: **i)** procedimiento administrativo, **ii)** administrados, **iii)** actuaciones administrativas y **iv)** acto administrativo.

Los resultados son los siguientes:

1) PREGUNTA 1

¿Cuántos procedimientos administrativos aproximadamente desarrollan en el periodo de un mes?

Procedimientos	Resultados
De 1 – 5	5%
De 5 – 10	14%
De 10 – 15	19%
De 15 – 20	29%
De 20 – 25	9%
Más de 25	7%
No sabe	17%
Total	100%



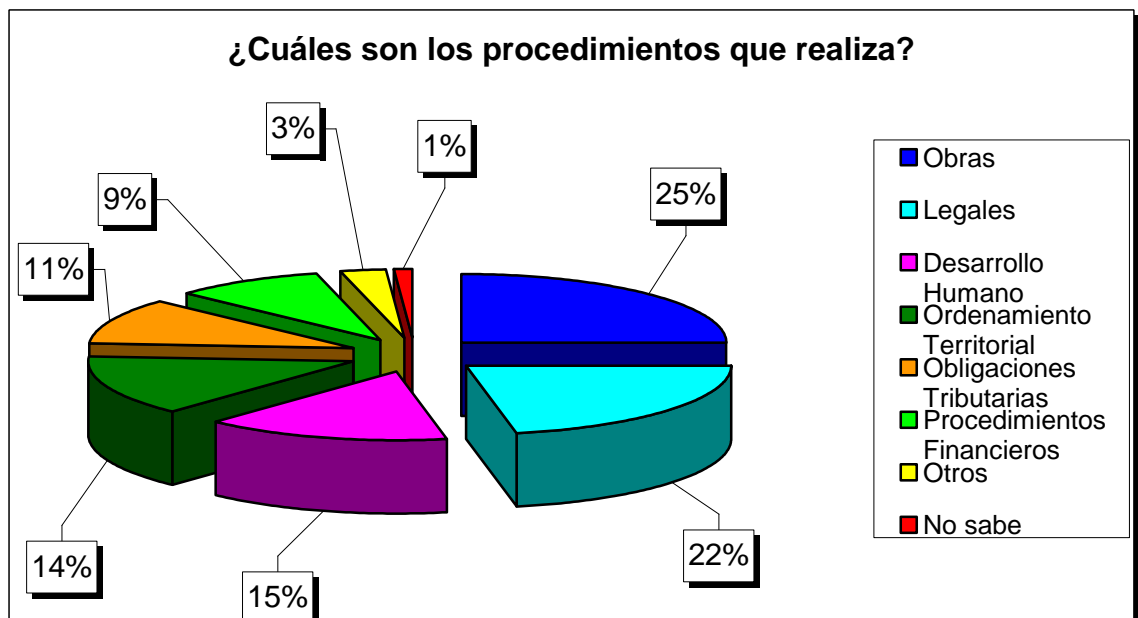
Análisis.- Cerca del 50% de los entrevistados aseguran que realizan en un mes más de 10 procedimientos. Además es para destacar el porcentaje elevado de los servidores municipales que no saben la cantidad exacta de procedimientos que realizan (17%), este porcentaje se explica porque muchos de los entrevistados no tienen conocimiento exacto de cuando comienza un procedimiento y cuando termina ya que no son los que emiten un acto administrativo, sino más bien, son servidores que cumplen una función intermedia entre el inicio y el fin de un procedimiento.

El hecho de desconocer cuantos procedimientos desarrolla un servidor municipal revela la debilidad de conocer el procedimiento administrativo, situación que afecta con la poca orientación que se presta en el caso a los administrados.

2) PREGUNTA 2

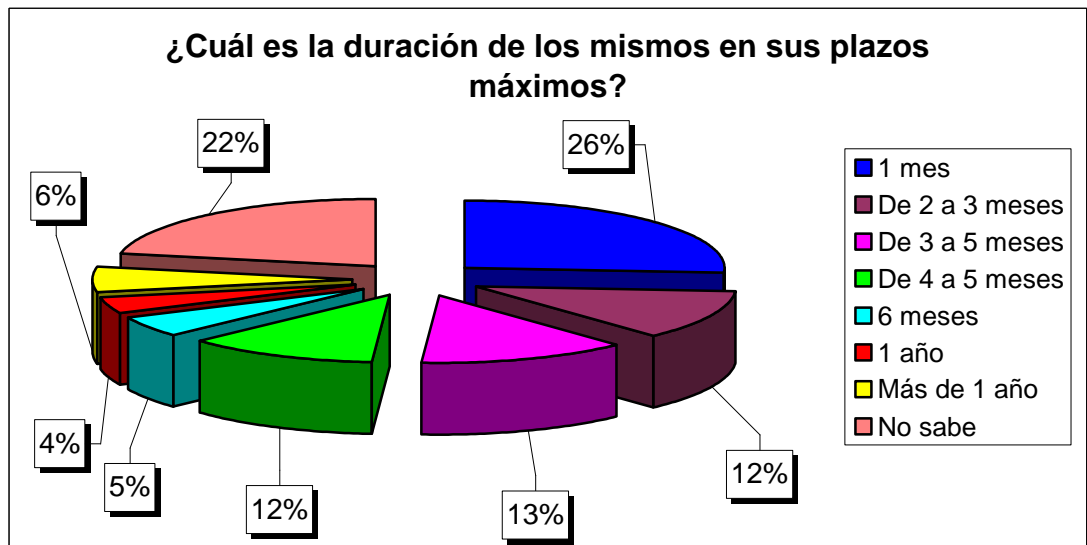
a) ¿Cuáles son los procedimientos que realiza?

Procedimientos	Resultados
Obras	25%
Legales	22%
Desarrollo Humano	15%
Ordenamiento Territorial	14%
Obligaciones Tributarias	11%
Procedimientos Financieros	9%
Otros	3%
No Sabe	1%
Total	100%



b) ¿Cuál es la duración de los mismos en sus plazos máximos?

Plazos	Resultados
1 mes	26%
De 2 a 3 meses	12%
De 3 a 5 meses	13%
De 4 a 5 meses	12%
6 meses	5%
1 año	4%
Más de 1 año	6%
No sabe	22%
Total	100%



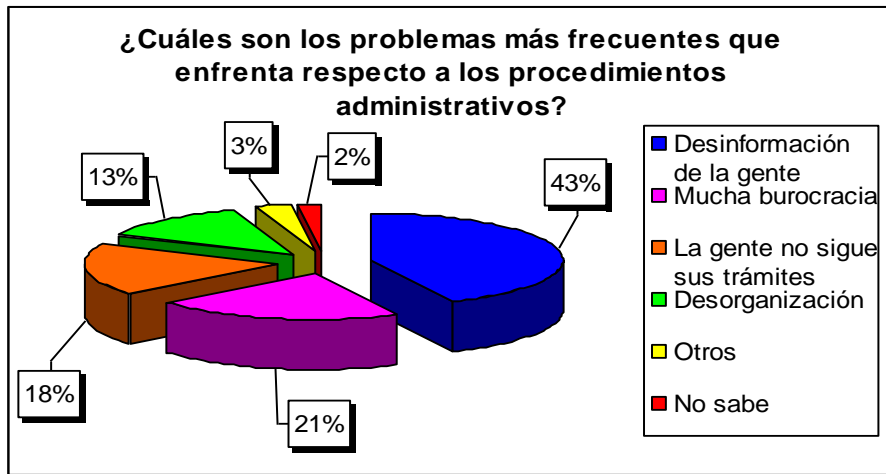
Análisis.- Esta pregunta incluía dos respuestas, la primera en función al tipo de procedimiento que se realiza, y la segunda en cuanto a los plazos máximos de los procedimientos para poder establecer la duración de los mismos.

Destacar que el 68% de los entrevistados asegura que los procedimientos que llevan a cabo no exceden de los 6 meses; asimismo, es alto el porcentaje (22%) de los servidores que no precisan la duración de los procedimientos debido a que no existen plazos expresamente establecidos constituyendo una debilidad a ser subsanada por el reglamento.

3) PREGUNTA 3

¿Cuáles son los problemas más frecuentes que enfrenta respecto a los procedimientos administrativos?

Problemas	Resultados
Desinformación de la gente	43%
Mucha burocracia	21%
La gente no sigue sus trámites	18%
Desorganización	13%
Otros	3%
No sabe	2%
Total	100%



Análisis.- El 61% de los servidores municipales asocia los inconvenientes que afronta en el desarrollo de un procedimiento administrativo a negligencia por parte de los administrados. Es también de destacar que un 34% de los entrevistados reconoció desorden y burocracia en su fuente de trabajo.

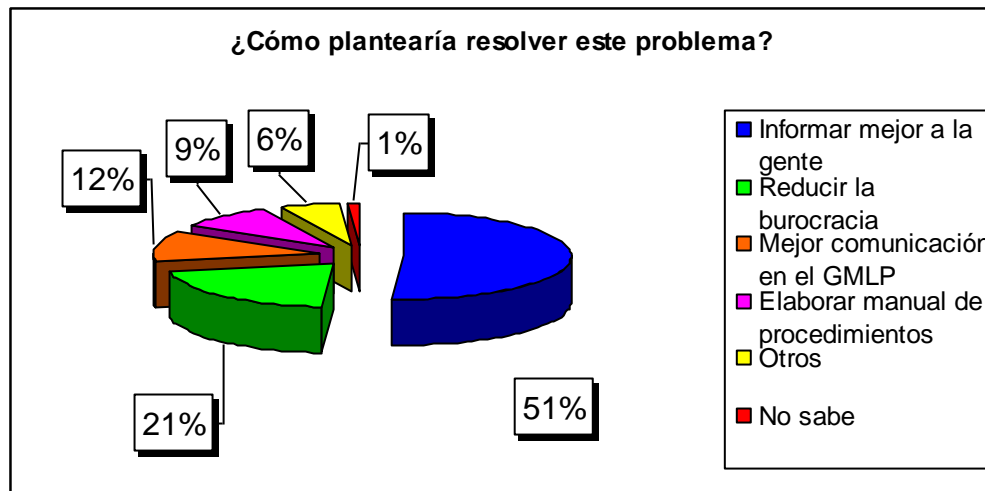
Un elemento a mejorar es la información oportuna y clara que debe prestarse al administrado.

4) PREGUNTA 4

¿Cómo plantearía resolver este problema?

Soluciones	Resultados
Informar mejor a la gente	51%
Reducir la Burocracia	21%
Mejor Comunicación en el GMLP	12%
Elaborar manual de procedimientos	9%

Otros	6%
No Sabe	1%
Total	100%



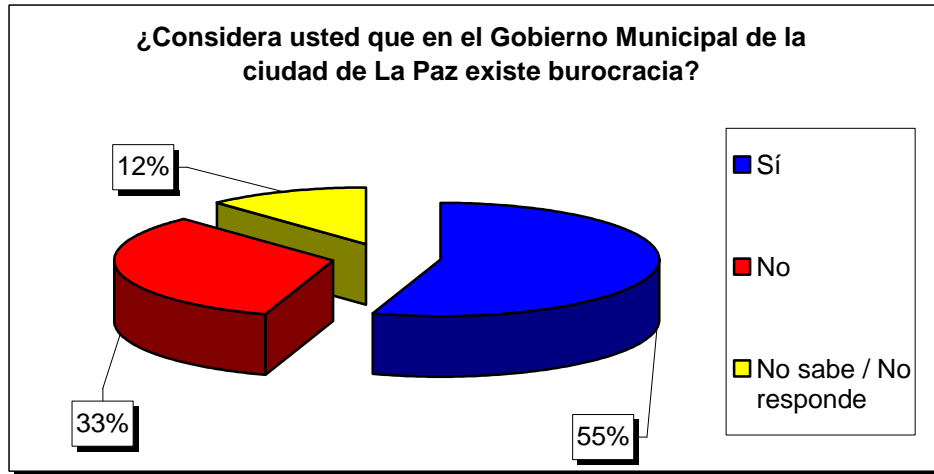
Análisis.- La respuesta a esta pregunta sugiere mejorar los canales de comunicación al interior del Gobierno Municipal añadiendo una mejora en la política de información a los administrados para que puedan contar con información clara y oportuna en el trámite de los procedimientos administrados.

5) PREGUNTA 5

¿Considera usted que en el Gobierno Municipal de La Paz existe burocracia?

Respuesta	Resultados
Si	55%
No	33%

No sabe / No responde	12%
Total	100%



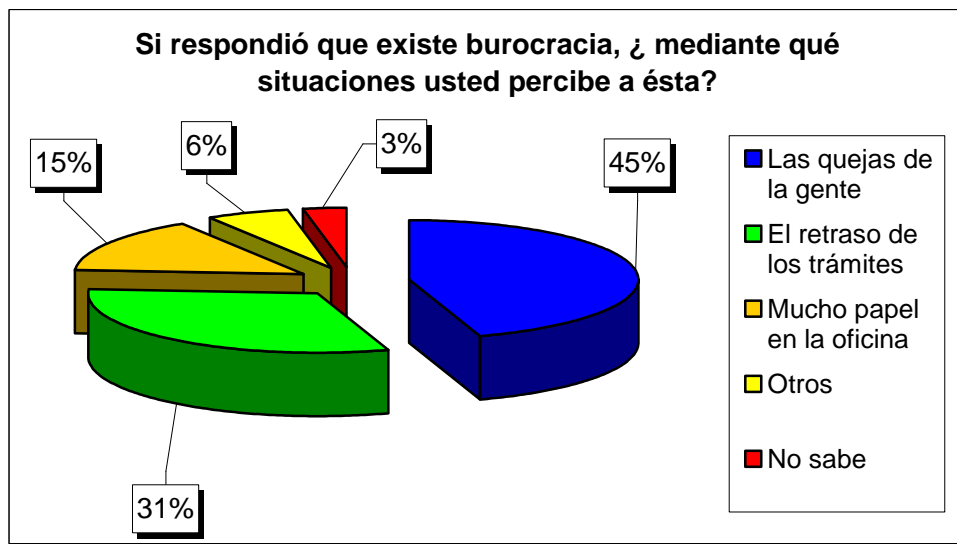
Análisis.- Más de la mitad de los servidores reconoció que existe burocracia en el gobierno municipal y también es importante señalar el 12% de servidores que se rehusaron a responder o simplemente contestaron que no sabían responder quizá por no querer reconocer el problema. Esta autocrítica realizada por los servidores muestra indirectamente el interés de superar este problema, situación que se constituye en una fortaleza para el GMLP.

6) PREGUNTA 6

Si respondió que existe burocracia, ¿mediante qué situaciones usted percibe a ésta?

Burocracia	Resultados
Las quejas de la gente	45%
El retraso de los trámites	31%

Mucho papel en la oficina	15%
Otros	6%
No sabe	3%
Total	100%



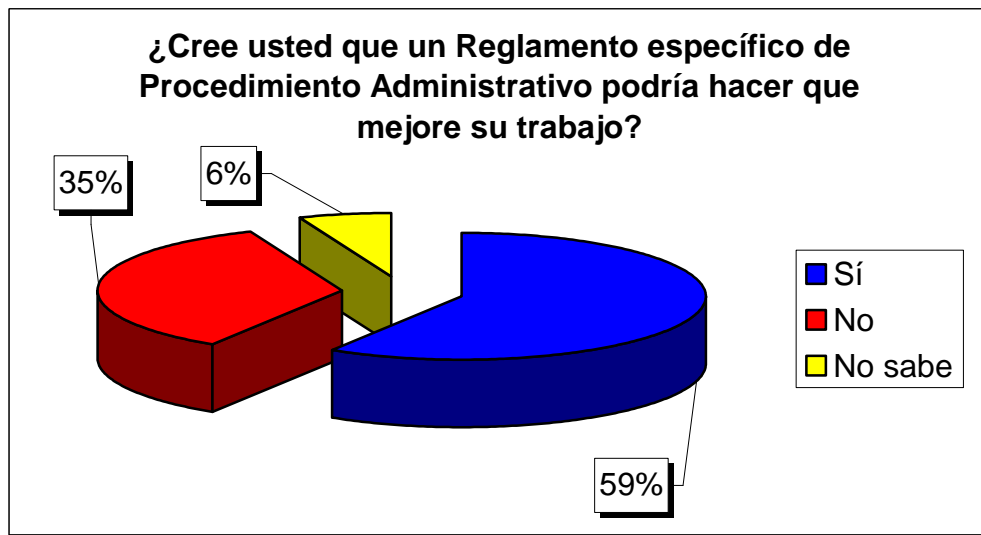
Análisis.- La mayor parte de los servidores municipales que respondieron que existe burocracia en la municipalidad de La Paz, señalan que las quejas de los administrados son la mayor fuente de constatación de éste fenómeno. Esta situación se enlaza con la necesidad de proveer mejor información a los administrados para superar éste problema.

7) PREGUNTA 7

¿Cree usted que un Reglamento específico de Procedimiento Administrativo podría hacer que mejore su trabajo?

Respuesta	Resultados
Sí	59%

No	35%
No sabe	6%
Total	100%

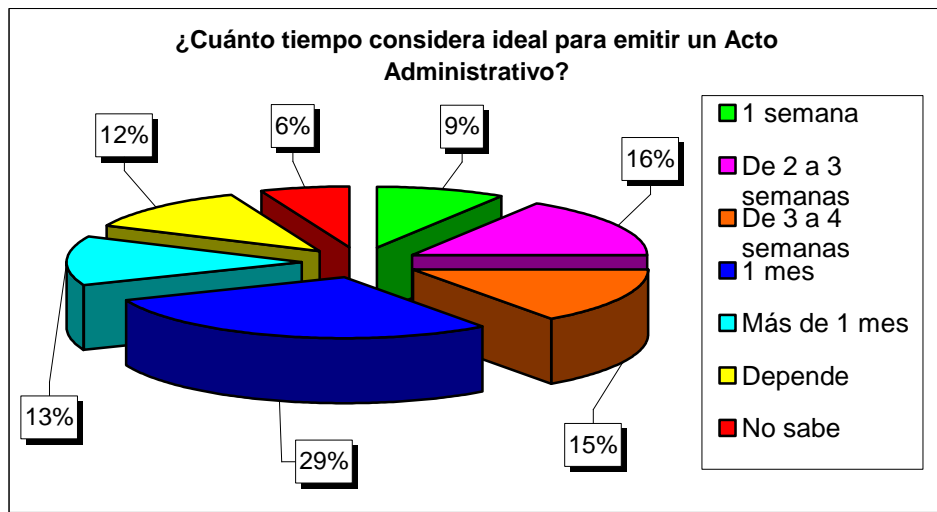


Análisis.- Es alentador para los motivos del presente trabajo de investigación saber que prácticamente el 60% de los servidores municipales están dispuestos a adoptar un reglamento que regule la actividad administrativa en la Municipalidad; sabiendo que hay que trabajar con el 35% de los servidores que se oponen para evitar su resistencia al cambio haciéndoles entender los beneficios de contar con este tipo de reglamento.

8) PREGUNTA 8

Después de recibir la información requerida con respecto a un procedimiento, ¿cuánto tiempo considera ideal para emitir un Acto Administrativo?

Tiempo	Resultados
1 semana	9%
De 2 a 3 semanas	16%
De 3 a 4 semanas	15%
1 mes	29%
Más de 1 mes	13%
Depende	12%
No sabe	6%
Total	100%



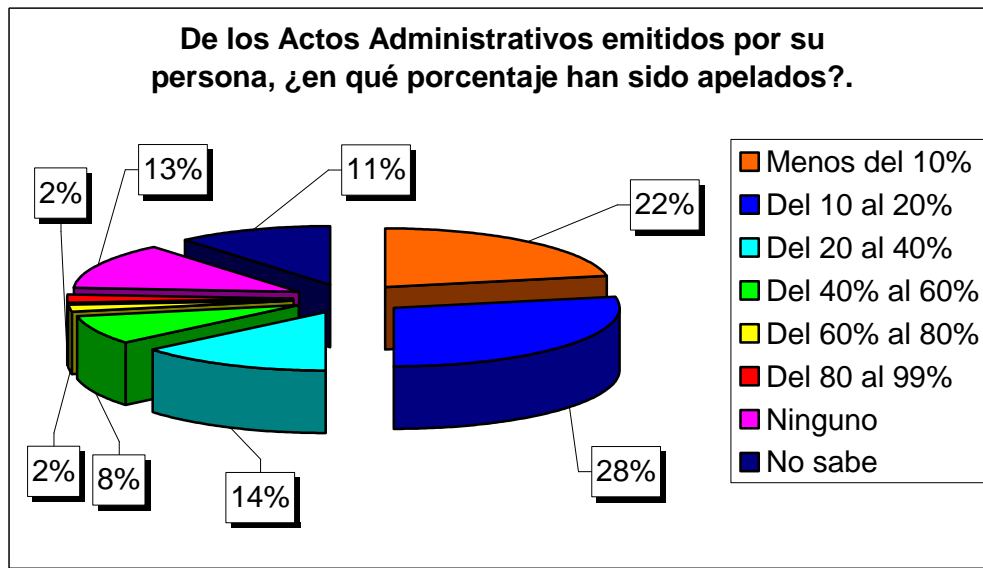
Análisis.- El 69% de los entrevistados manifiesta que 1 mes o menos es un tiempo suficiente para emitir un Acto Administrativo. La cifra de 18% de servidores que no emiten una respuesta concreta respecto al tema es preocupante, pues demuestra que existe un vacío, a ser suplido, en cuanto a la reglamentación de un plazo para la emisión de un acto administrativo.

Es importante prestar mucha atención, en la elaboración del reglamento, de la regulación específica y precisa del régimen de plazos del procedimiento administrativo.

9) PREGUNTA 9

De los Actos Administrativos emitidos por su persona, ¿en qué porcentaje han sido apelados?

Porcentaje	Resultados
Menos del 10%	22%
Del 10 al 20%	28%
Del 20 al 40%	14%
Del 40% al 60%	8%
Del 60% al 80%	2%
Del 80 al 99%	2%
Ninguno	13%
No sabe	11%
Total	100%



Análisis.- El 76% de los servidores municipales con competencia para emitir un Acto Administrativo aseguran que tuvieron apelaciones. Es una cifra significativa ya amerita una regulación completa del régimen de las apelaciones en el reglamento.

3.2.9. CUESTIONARIO DIRIGIDO A LOS ADMINISTRADOS

3.2.9.1. Elaboración

Los pasos que se siguieron para elaborar la entrevista a los administrados, con la colaboración de los servidores municipales, fueron los siguientes:

- a) Lluvia de ideas sobre la información relevante a identificar para conocer el pensar y el sentir del ciudadano respecto a la aplicación de los procedimientos administrativos.
- b) Elaboración de las preguntas en función a la información relevante recopilada.
- c) Diseño del cuestionario.

- d) Prueba piloto de la aplicación de la entrevista con cuatro ciudadanos.
- e) Corrección de observaciones identificadas en la prueba piloto.
- f) Diseño del cuestionario final.

3.2.9.2. Resultados

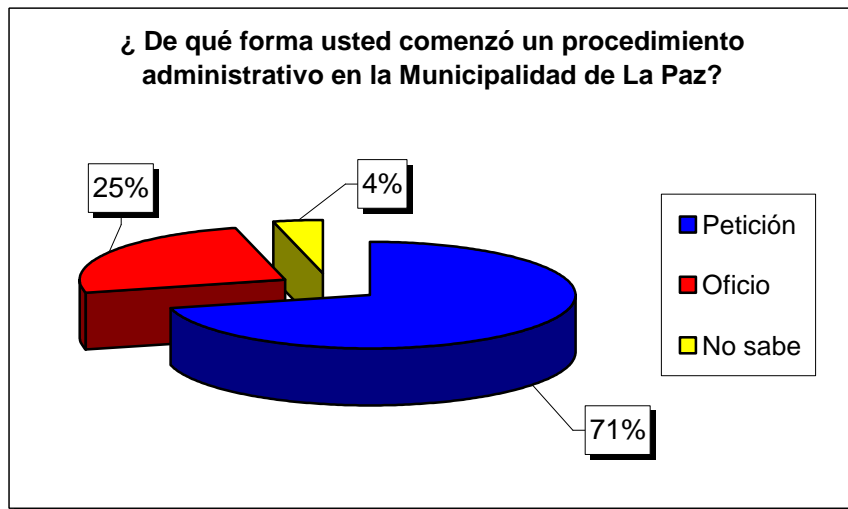
El cuestionario para administrados (personas que tienen en trámite algún procedimiento administrativo en la Municipalidad de La Paz) se elaboró con 6 preguntas agrupadas en tres segmentos: inicio del procedimiento, actuaciones administrativas y acto administrativo.

Los resultados y el análisis del mismo son los siguientes:

1) PREGUNTA 1

¿De qué forma usted comenzó un procedimiento administrativo en la Municipalidad de La Paz?

Motivo	Resultados
Petición	71%
Oficio	25%
No sabe	4%
Total	100%



Análisis.- Las cifras muestran que casi las tres cuartas partes de las personas que acuden a la Alcaldía lo hacen con la intención de hacer valer su derecho de petición constitucional.

Es también cierto que la otra forma de iniciar un procedimiento administrativo es mediante el inicio de oficio por parte de la Municipalidad.

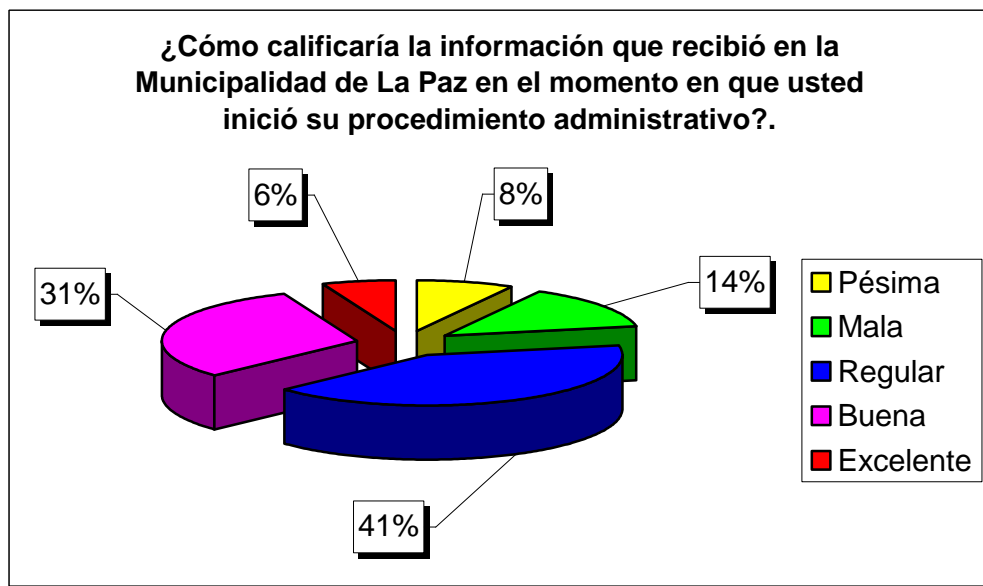
Esta situación conlleva la necesidad de elaborar un reglamento que establezca de manera clara el inicio de un procedimiento sea por petición de parte o de oficio.

2) PREGUNTA 2

¿Cómo calificaría la información que recibió en la Municipalidad de La Paz en el momento en que usted inició su procedimiento administrativo?

Calificación	Resultados
Pésima	8%

Mala	14%
Regular	41%
Buena	31%
Excelente	6%
Total	100%



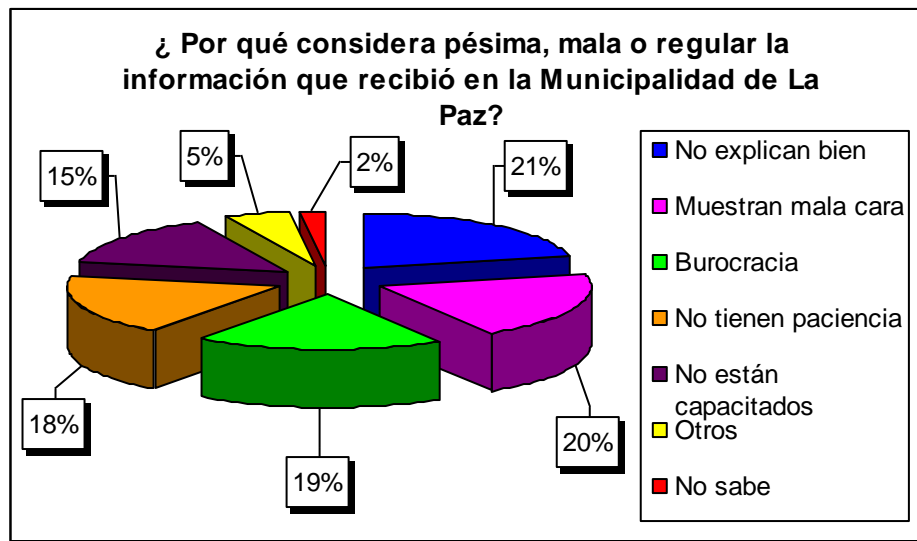
Análisis.- Es importante reconocer que existe un buen porcentaje traducido en un 37% de los administrados que consideran aceptable a la información recibida en el momento de iniciar un procedimiento administrativo contra un 22% que piensa lo contrario.

Estos porcentajes que denotan una realidad sugieren que debe fortalecerse el sistema informático de trámites municipales (SITRAM) que debe otorgar una orientación más clara a los administrados en el inicio de los trámites municipales.

3) PREGUNTA 3

¿Por qué considera pésima, mala o regular la información que recibió en la Municipalidad de La Paz?

Características	Resultados
No explican bien	21%
Muestran mala cara	20%
Burocracia	19%
No tienen paciencia	18%
No están capacitados	15%
Otros	5%
No sabe	2%
Total	100%



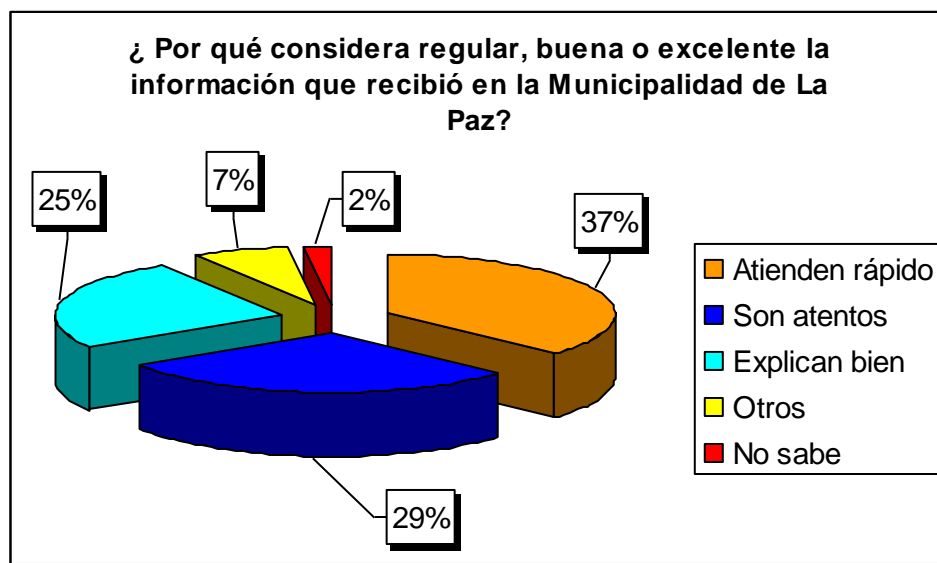
Análisis.- Se debe señalar que las debilidades apreciadas corresponden a características propias de las personas que informan y no así a un problema propio de la institución, salvo la cuestión de la burocracia.

La mala atención a los administrados por parte de los servidores municipales ocasiona una desaprobación de los atendidos que se generaliza al resto de los funcionarios municipales, lo que a su vez afecta a la imagen de la Alcaldía de La Paz.

4) PREGUNTA 4

¿Por qué considera regular, buena o excelente la información que recibió en la Municipalidad de La Paz?

Características	Resultados
Atienden rápido	37%
Son atentos	29%
Explican bien	25%
Otros	7%
No sabe	2%
Total	100%



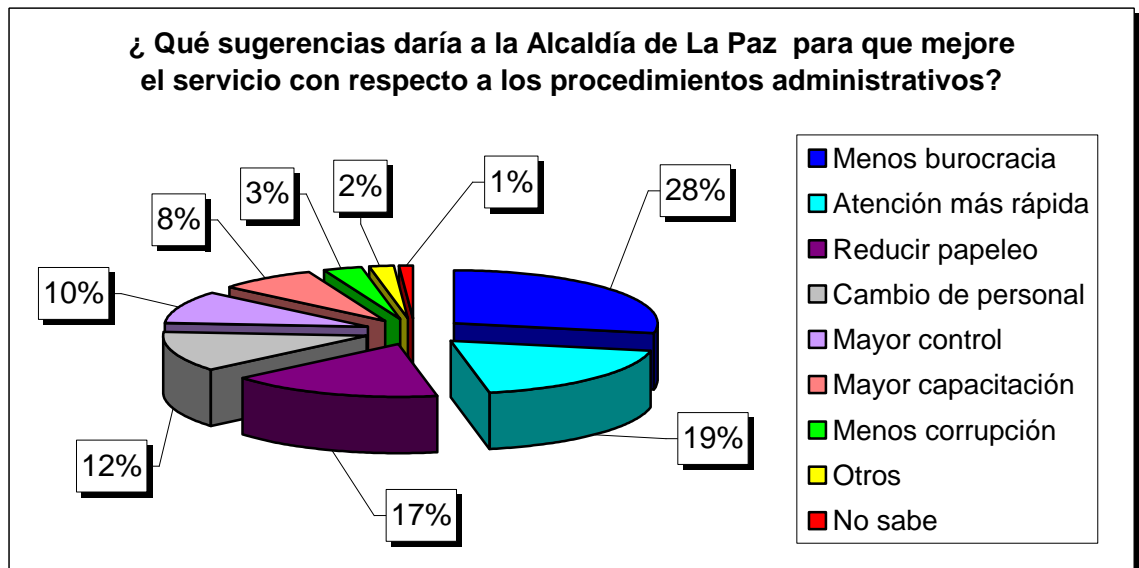
Análisis.- Los entrevistados asocian la información con el servicio recibido; es por ello que se encuentran respuestas más dirigidas a la atención que la calidad de la información en sí.

Es preciso establecer políticas institucionales que hagan hincapié en el buen servicio, retirando al personal que no esté aplicando estas políticas.

5) PREGUNTA 5

¿Qué sugerencias daría a la Alcaldía de La Paz para que mejore el servicio con respecto a los procedimientos administrativos?

Sugerencias	Resultados
Menos burocracia	28%
Atención más rápida	19%
Reducir papeleo	17%
Cambio de personal	12%
Mayor control	10%
Mayor capacitación	8%
Menos corrupción	3%
Otros	2%
No sabe	1%
Total	100%

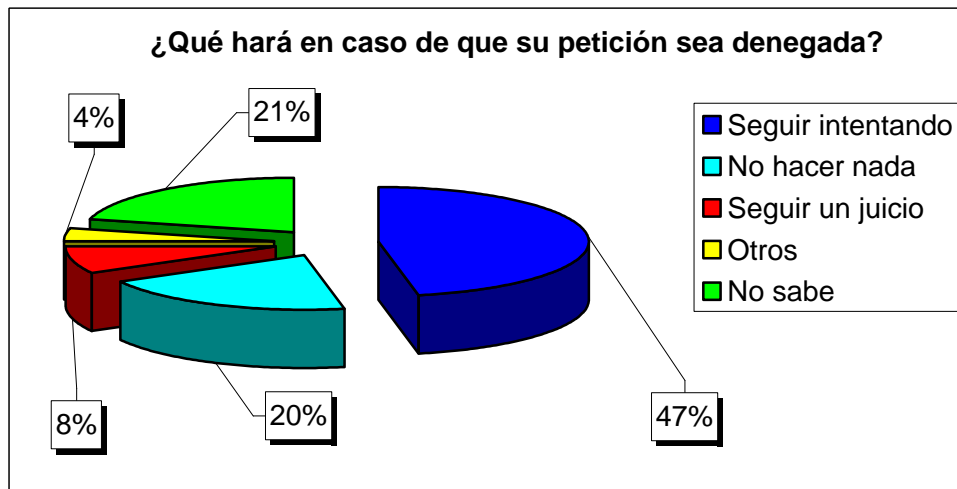


Análisis.- Las sugerencias están principalmente orientadas a reducir la burocracia debido a que no sólo ocupa el primer lugar con 28% sino que también tanto el segundo como el tercer lugar tienen relación directa con la burocracia, por lo que alrededor del 64% de los administrados encuestados identifican a la burocracia como el principal problema a enfrentar en la Municipalidad de La Paz.

6) PREGUNTA 6

¿Qué hará en caso de que su petición sea denegada?

Decisión	Resultados
Seguir intentando	47%
No hacer nada	20%
Seguir un juicio	8%
Otros	4%
No sabe	21%
Total	100%



Análisis.- La cantidad de administrados que señalan que van a seguir intentando (47%) demuestra que se deben regular y establecer claramente los recursos o medios impugnativos en el futuro reglamento de procedimiento administrativo para facilitar las vías a los administrados de que puedan hacer valer sus derechos de una manera más justa.

3.2.10. Conclusiones del Diagnóstico

Después de haber realizado el proceso de diagnóstico a la situación actual del Gobierno Municipal de La Paz respecto a los procedimientos administrativos, llegamos a las siguientes conclusiones:

- 1) La situación actual en el Gobierno Municipal de La Paz con respecto a los procedimientos administrativos no es estándar, varía en función a la Unidad en la que se genera y a las características propias de cada trámite; por ejemplo existen trámites que se resuelven en una semana y otros que pueden llegar a los seis meses o más.

- 2) La situación antes descrita genera confusión entre los administrados ya que cuando desean iniciar un procedimiento administrativo no saben donde ni cómo empezar y desconocen donde culminará el mismo; y aún más, ignoran el tiempo que les tomará conocer la decisión final respecto a su situación.
- 3) La problemática descrita genera, de la misma manera, confusiones para los servidores municipales quienes requieren un instrumento legal que norme sus actividades y sea un buen orientador para prestar un mejor servicio a los administrados.
- 4) La gran variedad de procedimientos hacen difícil llegar a uniformar específicamente los mismos; sin embargo, esto no impide normar el proceso que deben seguir todos los procedimientos estableciendo elementos básicos como el inicio del procedimiento, actuaciones administrativas, actos administrativos, impugnaciones y sanciones.

3.2.11. MATRIZ FODA

El análisis FODA es una herramienta que permite conformar un cuadro de la situación actual de una institución u organización, permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permita en función del mismo tomar decisiones acordes con la misión, visión, objetivos y políticas formuladas.

Tomando como base las entrevistas a los servidores municipales y el cuestionario a los administrados, así como las visitas realizadas in situ a las Unidades que gestionan trámites de procedimientos administrativos, hemos elaborado la siguiente Matriz FODA.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>1. Existe una buena cultura organizacional entre los servidores municipales.</p> <p>2. Buen equipamiento informático en las diferentes unidades de la Municipalidad. Buena aceptación del Sistema de Trámites Municipales (SITRAM) por parte de los administrados, que ya saben donde acudir cuando desean iniciar un procedimiento administrativo.</p> <p>3. Existe orden en el tema de designar los diferentes procedimientos administrativos a las correspondientes unidades competentes.</p> <p>4. Los servidores municipales muestran predisposición a implantar un documento que uniforme y norme los diferentes procedimientos administrativos.</p> <p>5. La aplicación del Sistema de trámites Municipales (SITRAM) permite al administrado conocer en que estado se encuentra su procedimiento a través de la Red de Internet o por medio de los ordenadores que la Municipalidad puso a disposición de los administrados.</p> <p>6. Un 78% de los administrados cree que un Reglamento de Procedimiento Administrativo puede ser una buena guía para seguir sus trámites.</p>	<p>1. Existe exceso de trámites en los procedimientos administrativos que demoran la respuesta final para el ciudadano.</p> <p>2. No existe una reglamentación sobre las diferentes actuaciones administrativas que tanto el administrado como el servidor municipal deben realizar, lo que ocasiona que no haya una uniformidad en la gestión de los procedimientos administrativos.</p> <p>3. No se han establecido de manera formal y legal las diferentes responsabilidades y derechos que tiene un administrado.</p> <p>4. No existe una reglamentación sobre Recursos Administrativos al cual pueden recurrir los administrados cuya petición fue denegada.</p> <p>5. Existe desinformación por parte de los administrados acerca de cómo iniciar continuar y finalizar un procedimiento administrativo.</p> <p>6. Los administrados consideran poco eficiente la gestión de la Municipalidad con respecto a los procedimientos administrativos.</p> <p>7. No existen plazos que fijen la duración de las diferentes actuaciones administrativas.</p>

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>1. Cada día son más las instituciones públicas que reglamentan su actividad administrativa en función a los lineamientos de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo cual es conveniente para el reglamento elaborado, ya que de ésta manera se generará uniformidad en la aplicación de los Procedimientos Administrativos de parte de los servidores públicos como por parte de los ciudadanos.</p> <p>2. El fortalecimiento de la autonomía municipal que está encarando nuestro país a través de la reforma constitucional va a permitir el establecimiento de escenarios en los cuales se requiere una mayor y mejor reglamentación por parte de los municipios de sus procedimientos administrativos con el objetivo de mejorar la atención al ciudadano.</p>	<p>1. Cambios abruptos de personal que pueden generar retrasos en la aplicación del reglamento de procedimientos administrativos.</p> <p>2. Falta de capacitación al personal encargado de la tramitación de los procedimientos, situación que va a afectar el servicio a prestarse a los administrados.</p> <p>3. Falta de publicidad del reglamento conjuntamente con normas conexas como la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo y la Ley No.2028 de Municipalidades.</p>

3.3. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Dentro del análisis pertinente en la presente investigación es esencial tomar en cuenta la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional.

Empezar señalando que el Tribunal Constitucional es un órgano independiente, sometido solamente a la Constitución Política del Estado, que forma parte del Poder Judicial que tiene entre sus principales funciones las de preservar el cumplimiento de la Constitución Política del Estado por parte de todos los órganos del Estado así como por parte de todos los ciudadanos.

En el ejercicio de sus atribuciones, las resoluciones que emite son de carácter definitivo y son de cumplimiento vinculante u obligatorio para todos los órganos y particulares, tal como establece el artículo 44 de su Ley Orgánica No.1836.

Con estos antecedentes, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la aplicación del procedimiento administrativo en el ámbito de las competencias de los Gobiernos Municipales y la necesidad de que estos órganos públicos apliquen con preferencia la Ley No.2028 de Municipalidades; situación que amerita que los Gobiernos Municipales cuenten con un procedimiento administrativo municipal.

En este marco, dos sentencias del Tribunal Constitucional han tratado la temática antes descrita con los siguientes fundamentos de derecho.

3.3.1. SENTENCIA CONSTITUCIONAL No.1027/05 – R de 29 de agosto de 2005²²

3.3.1.1. Antecedentes

1. La antes mencionada Sentencia Constitucional en su principales antecedentes señala que por memorial presentado el 25 de enero de 2005, cursante de fojas 94 a 100 y el de subsanación de fojas 149 a 150 vuelta, la recurrente asevera que desde el mes de noviembre de 2004, el Director General de la ASP-B -recurrido- ha intentando por la vía arbitraria el despido de su representado, quien en su condición de funcionario de carrera desde hace 11 años, desempeña las funciones de Administrador de dicho Servicio, y habiendo interpuesto los recursos administrativos previstos por ley, fue dejado sin efecto el primer memorando de despido ilegalmente dispuesto por el

²² Ver en www.tc.gov.bo/jurisprudencia

Director recurrido; sin embargo, en su afán de continuar vulnerando sus derechos dispuso la iniciación de un sumario administrativo totalmente arbitrario, señalando recién en el mes de diciembre de 2004 al co-recurrido, Jorge Oblitas Ortiz, como autoridad sumariante sin cumplir la previsión del artículo 12 inciso a) del Reglamento 23318-A de la Ley SAFCO, proceso que emerge a raíz de que la Directora interina, dispuso arbitrariamente que su representado se aleje del puerto de Antofagasta en Chile, dejando sus funciones para realizar una comisión en el puerto de Matarani en el Perú, donde no rige el régimen de Agente Aduanero Boliviano, así como desaloje el inmueble de propiedad del Consulado General de Bolivia en Antofagasta, desconociendo que con sus propios recursos construyó una vivienda para su persona y su familia con plena autorización de los funcionarios de la ASP-B.

2. Indica que ante la imposibilidad de desalojar su vivienda y trasladarse al mismo tiempo al puerto de Matarani, representó ambas actuaciones y disposiciones del Director recurrido, conforme le permite el artículo 7.II del Estatuto del Funcionario Público (EFP), que consagra el derecho de todo funcionario de carrera de representar las ordenes superiores que perjudiquen gravemente a la institución, aspecto que fue avalado por la Resolución SSC/IRJ/AR-001/2005, de 3 de enero, a cuya consecuencia, el recurrido comenzó a ordenar y presionar al sumariante co-recurrido para que rechace toda la prueba ofrecida en dicho proceso, por lo que solicitó su recusación, autoridad que debió allanarse o, en su caso rechazarla, pero fue el Director recurrido quien sin jurisdicción ni competencia declaró la ilegalidad de la excusa, que en ningún momento se la planteó. Posteriormente, al notificársele con dicha Resolución, al mismo tiempo se lo notificó con la Resolución 001/2005 de 17 de enero, que dispuso la destitución de su cargo, sin haber dado lugar al debido proceso ni a la recepción de prueba ni haber resuelto el incidente de nulidad y la solicitud de acumulación de obrados. Por otra parte, al momento en que estaba siendo notificado con dichas resoluciones ilegales, se

enteró de los cambios que estaban realizando en los administradores de puertos, pues en franco nepotismo se dispuso que Reynaldo LLanos, que ejerce funciones de Administrador en el puerto de Arica, pase a ejercer las funciones de su representado, colocando a otra persona en el puerto de Arica, todo sin realizar la tramitación pertinente ante la Cancillería de la República; asimismo, sin que exista resolución ejecutoriada para su destitución, se pretendió desalojarlo, prueba de ello es el decreto de 20 de enero de 2005 que dio curso a su pedido de complementación de la Resolución 001/2005 de 17 de enero, con el que fue notificado recién el 24 de enero de 2005, momento a partir del cual corre el término para plantear el recurso de revocatoria y el recurso jerárquico ante la Superintendencia y en su caso el proceso contencioso administrativo. De otro lado, al haber solicitado a la autoridad sumariante se le informe de las actuaciones ocurridas dentro del proceso en curso, pudo evidenciar que el sumariante co-recurrido, había fabricado una serie de documentos, entre los que se encuentra el acta de audiencia de confesión provocada, que afirma que su abogada se hubiese resistido a implementar la prueba confesoria.

3. Finaliza señalando que en una actitud arbitraria y viendo que su representado se encontraba con baja médica en su domicilio particular, el 14 de enero de 2005 -antes de que la autoridad sumariante dicte la Resolución de 17 de enero de 2005- envió una comisión a Antofagasta el 19 de enero de 2004 para desalojarlo junto con su familia, desconociendo que la Resolución de su destitución no contiene ninguna orden de desalojo de vivienda y que la misma no está ejecutoriada y es susceptible de ser aún anulada, modificada, revocada en varias instancias, y pese a que dichos funcionarios comisionados no tenían las credenciales correspondientes para ingresar a recintos portuarios en Chile, rompieron el candado, la cadena y reja de la vivienda de su representado, a quienes luego de la denuncia que efectuó se les aplicó una multa. No obstante

tanto atropello a sus derechos, a exigencia del Director recurrido, el Canciller recurrido ordenó al Cónsul de Bolivia interponga un recurso de protección similar al amparo constitucional ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta, la que admitió el recurso y pretendió ordenar que su representado informe en cinco días sobre supuestos actos en los que estuviera incurriendo, a raíz de lo cual presentó declinatoria internacional de jurisdicción, con lo que demuestra que se encuentra desprotegido y sometido ante leyes chilenas y sus tribunales.

3.3.1.2. Fundamentos Jurídicos del Fallo

La referida Sentencia en sus fundamentos jurídicos señala:

1. La garantía del debido proceso, se encuentra consagrada en el artículo 16.IV de la CPE, cuyo texto expresa que nadie puede ser condenado sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal, ni la sufrirá si no ha sido impuesta por Sentencia Ejecutoriada y por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado”. De lo que se extrae que la Ley fundamental del país, persigue evitar la imposición de una sanción, o la afectación de un derecho, sin el cumplimiento de un proceso previo, en el que se observen los derechos fundamentales y las garantías de naturaleza procesal contenidos en la Constitución y las leyes que desarrollan tales derechos, garantía que conforme a la jurisprudencia sentada por este Tribunal, alcanza a toda clase de procesos judiciales o administrativos (Así las SSCC 378/2000-R, 441/2000-R, 128/2001-R, 347/2001-R, 0081/2002-R y 378/2002-R, entre otras).

2. En ese orden, la jurisprudencia de este Tribunal ha desarrollado entendimientos sobre el alcance, contenido y significado del respeto a las garantías del debido proceso, su reconocimiento como derecho fundamental y humano en un Estado de Derecho, así como su inexcusable observancia y

exigibilidad en toda actividad sancionadora sea en el ámbito judicial o administrativo. Así, la SC 0042/2004, de 22 de abril, entre otras, determinó que: “toda actividad sancionadora del Estado, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa, que implica a su vez, entre otros elementos, la notificación legal con el hecho que se le imputa al afectado, y con todas las actuaciones y resoluciones posteriores, la contradicción y presentación de pruebas tendentes a desvirtuar la acusación, la asistencia de un defensor, el derecho pro actione ó a la impugnación; asimismo, el derecho a la defensa, se relaciona directamente con los derechos a la igualdad de las partes ante la ley y ante su juzgador, al juez natural y a la seguridad. Además, cabe hacer notar que en la SC 136/2003-R, este Tribunal ha establecido que el derecho a defensa debe ser interpretado conforme al principio de favorabilidad antes que restrictivamente; posiciones todas, afines a la doctrina administrativa contemporánea”.

3. En el párrafo III.2. señala que: “precisado como está, que la garantía del debido proceso debe efectivizarse en todas las instancias en las que a las personas se les atribuya la comisión de un acto que vulnere la normativa vigente, aplicando el procedimiento previsto en la ley. La comisión de faltas o contravenciones en las que incurran los funcionarios públicos, da lugar al inicio de un debido proceso administrativo, a fin de que el sindicado tenga la oportunidad de defenderse con todos los medios legales previstos por ley, para que finalmente, la autoridad sumariante pronuncie, con la debida fundamentación, la Resolución Administrativa correspondiente, la cual, admite vías de impugnación con las que cuenta el funcionario, que son los recursos que la norma aplicable prevé para impugnar los supuestos actos u omisiones en los que se hubiese incurrido a tiempo de dictar la resolución administrativa,

recursos que pueden ser utilizados en la misma sede administrativa, entre los que se encuentra el recurso de revocatoria ante la misma autoridad que dictó la resolución que se impugna, y el recurso jerárquico ante la autoridad superior, con cuya resolución esta vía queda agotada, pudiendo abrirse, si la norma así lo establece, la posibilidad que la parte afectada pueda plantear demanda contencioso administrativa ante la autoridad judicial competente, para impugnar lo resuelto en la instancia administrativa.

4. Ahora bien, por principio general, la ejecución de las resoluciones administrativas dictadas dentro de los procesos internos, al igual que las resoluciones judiciales, se realizará siempre y cuando las mismas hayan adquirido ejecutoria y tengan calidad de cosa juzgada, vale decir, que no puede iniciarse ningún acto de ejecución sin que previamente haya concluido el correspondiente procedimiento legal en todas las instancias; empero, si bien es evidente, que en materia administrativa existe también la posibilidad, de que la interposición de cualquier recurso puede no suspender la ejecución del acto administrativo o resolución impugnada, como lo dispone el artículo 59 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA); sin embargo, esta salvedad sólo opera si la norma aplicable así lo determina, es decir, que la normativa debe establecer expresamente el carácter de los efectos de los recursos impugnativos -si es suspensivo o devolutivo-, así como los criterios de ejecución, determinando el momento en el que debe ejecutarse la Resolución Administrativa, la que podrá efectuarse inmediatamente o una vez concluido todo el procedimiento en la vía administrativa o inclusive recién cuando haya concluido el contencioso administrativo, si el procedimiento reconoce esta vía jurisdiccional de impugnación.

5. Consecuentemente, la ejecución de la Resolución Administrativa pese a

que es objeto aún de impugnación a través de los recursos previstos por Ley, sólo puede hacerse efectiva inmediatamente, siempre y cuando exista norma expresa que determine tal situación en el procedimiento aplicable al caso, entender lo contrario, sería permitir un acto discrecional de la administración, en contra de la potestad reglada que tiene en materia sancionadora, en virtud de la cual no sólo deben estar señaladas expresamente en la Ley las contravenciones y las sanciones, sino también el procedimiento a seguir, al que debe sujetarse la autoridad, por lo mismo, si la norma no establece que la interposición de un recurso no suspende la ejecución de la resolución, debe entenderse que la Resolución Administrativa sólo podrá ejecutarse cuando adquieran calidad de cosa juzgada. (SC 702/20004-R, de 12 de mayo).

3.3.1.3. Conclusiones

La antes mencionada sentencia constitucional desarrolla con claridad los elementos que debe contemplar el debido proceso ya sea en sede jurisdiccional o en sede administrativa como un derecho fundamental dentro de un Estado de Derecho Democrático.

En este sentido, el Proyecto de Reglamento de Procedimiento Administrativo municipal, en su elaboración, ha contemplado todas las previsiones del debido proceso constitucional que señala la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tanto en la primera etapa de formación del acto administrativo que concluye con la emisión de un acto administrativo definitivo así como con la segunda etapa de impugnación de dicho acto mediante los recursos como son los de revocatoria y jerárquico.

3.3.2. SENTENCIA CONSTITUCIONAL No.133/2007- R de 14 de marzo de 2007²³

3.3.2.1. Antecedentes

1. La referida Sentencia Constitucional se expresó sobre los antecedentes de un Recurso de Amparo Constitucional interpuesto en 13 de abril de 2006 por la empresa Show Time SRL., que es una empresa dedicada al expendio de alimentos y bebidas alcohólicas, para lo cual instaló un local en la calle Presbítero Medina No.2421 de la Zona de Sopocachi con el nombre de “Ram Jam”, cumpliendo todas las normas de higiene y seguridad exigidas para este tipo de locales, habiendo iniciado el trámite para la obtención de la licencia de funcionamiento, el 29 de julio de 2004, por lo que el Gobierno Municipal de La Paz, mediante la Dirección de Salud inspeccionó el local, informándoles que dio el visto bueno y que se remitiría informe a la Oficialía Mayor de Finanzas a fin de otorgar la licencia; empero, el 10 de diciembre de 2004, fueron notificados con la Resolución Administrativa (RA) No.148/2004, de 3 de diciembre, disponiendo la clausura definitiva de su local y la consiguiente inhabilitación de sus administradores, ante lo cual el 17 de diciembre de 2004, presentaron recurso de revocatoria conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, a la que se sujetó la Resolución Administrativa indicada.

2. Los recurrentes en su Recurso señalan que, el Gobierno Municipal a través de la Dirección de Recaudaciones no se pronunció sobre el recurso de revocatoria, por lo que entendiéndolo como denegado, incoaron recurso jerárquico el 7 de enero de 2005, teniendo el plazo de noventa días para resolverlo, o sea hasta el 18 de mayo de 2005; sin embargo, no hubo pronunciamiento, operándose entonces el silencio administrativo positivo a su favor, debiendo en consecuencia otorgárseles la licencia de funcionamiento,

²³ Ver en www.tc.gov.bo/jurisprudencia

circunstancia que no ocurrió, por el contrario, extemporáneamente, el 27 de junio de 2005, se les notificó con la RA 001/2005 de 21 de junio, que confirmó la RA 148/2004; y el 4 de abril de 2006, fueron sorprendidos con una supuesta notificación por un funcionario no identificado, quién dejó una copia de un Auto de 4 de noviembre de 2005, declarando ejecutoriada la RA 001/2005, por no haberse interpuesto recurso alguno en la vía administrativa, siendo que con esta última fueron notificados el 27 de junio, sin observar los plazos de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues tanto el recurso de revocatoria como el jerárquico no fueron resueltos en tiempo hábil y oportuno, operándose el silencio administrativo positivo conforme manda el artículo 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA).

3. Finalmente los recurrentes afirman que el Gobierno Municipal cae en contradicciones, por cuanto en la RA 001/2005, señala que los recursos de revocatoria y jerárquico fueron presentados fuera de plazo, apoyándose en la Ley de Municipalidades, cuando al emitir la RA 148/2004, se menciona la Ley de Procedimiento Administrativo, y aún en el supuesto de aplicar aquella Ley, se estaría dentro de plazo, toda vez que el artículo 139 de la Ley de Municipalidades (LM) indica que en tanto no se promulgue una disposición general de procedimiento administrativo, se observarán las normas del Código de Procedimiento Civil, sin que la Dirección de Recaudaciones ni la Dirección Especial de Finanzas hayan observado ninguna de esas leyes; y si se quería clausurar el local, se debió esperar el informe de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano y ésta a su vez de la Dirección Municipal de Salud, según los artículos 16 y 17 del Reglamento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas, informes que se citan en la RA 148/2004, pero que desconocen al no haber sido notificados.

3.3.2.2. Fundamentos Jurídicos del Fallo

La referida Sentencia en sus fundamentos jurídicos señala:

1. El recurrente alega como lesionados los derechos de la empresa que representa a la seguridad jurídica, al trabajo, al ejercicio del comercio y “libertad de empresa”, a la defensa y la garantía del debido proceso, por cuanto: a) fueron notificados con la RA 148/2004 de 3 de diciembre, que dispuso la clausura definitiva del local “Show Time S.R.L.” y la consiguiente inhabilitación de sus administradores, no obstante que iniciaron y obtuvieron el visto bueno de la Dirección de Salud para efectos de otorgar la licencia; b) interpuesto el recurso jerárquico por no haber obtenido pronunciamiento al recurso de revocatoria, el mismo debió ser resuelto en el plazo de noventa días, es decir hasta el 18 de mayo de 2005; sin embargo al no existir pronunciamiento oportuno operó el silencio administrativo positivo a su favor, debiendo en consecuencia otorgarles la licencia de funcionamiento, circunstancia que no ocurrió, por el contrario, extemporáneamente el 27 de junio de 2005, se los notificó con la RA 001/2005 de 21 de junio, que confirmó la RA 148/2004, mientras que el 4 de abril de 2006, fueron sorprendidos con una supuesta notificación con un Auto administrativo de 4 de noviembre de 2005, que declaró ejecutoriada la RA 001/2005, por no haberse interpuesto recurso alguno en la vía administrativa; c) las Resoluciones Administrativas señalan erróneamente que los recursos de revocatoria y jerárquico fueron extemporáneos, invocando contradictoriamente la Ley de Municipalidades y la Ley de Procedimiento Administrativo; d) con carácter previo a la clausura se les debió hacer conocer los informes de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano y a su vez de la Dirección Municipal de Salud, según prescriben los artículos 16 y 17 del Reglamento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas para observar o subsanar conforme manda el artículo 28.II del Reglamento. En consecuencia corresponde determinar en revisión, si se justifica otorgar la tutela que brinda el artículo 19 de la CPE.

2. En su párrafo III de los fundamentos jurídicos, la mencionada Sentencia señala expresamente:

III.3. Respecto al ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, cabe señalar que el artículo 2.II de dicho cuerpo normativo, aclara que los Gobiernos Municipales deberán aplicar las disposiciones contenidas en dicha Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades, ello quiere decir, por una parte, que dichos gobiernos pueden normar también los aspectos que son objeto de regulación por la Ley de Procedimiento Administrativo, pero ajustándose a lo que señala su Ley especial, y por otra parte, que la Ley de Procedimiento Administrativo tiene carácter supletorio frente a eventuales vacíos que pudiesen existir en la Ley de Municipalidades sobre las materias que son objeto de la Ley de Procedimiento Administrativo, entre las cuales, la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados, como es el caso que nos ocupa, por ello es que los recursos de revocatoria y jerárquico, previstos en ambas disposiciones legales, tratándose de actos de la administración municipal estarán sujetos en su trámite y plazos a lo que señala la Ley de Municipalidades, aplicándose la Ley de Procedimiento Administrativo únicamente en caso de existir vacíos legales; consecuentemente, el recurrente en el trámite de su impugnación de la Resolución de clausura debió regirse por lo señalado en los artículos 140 y siguientes de la Ley de Municipalidades.

3.2.3.3. Conclusiones

La Sentencia Constitucional antes mencionada establece claramente que la resolución de los trámites y actos de la administración municipal deben ser resueltos con la aplicación de la Ley No.2028 de Municipalidades.

Por estas circunstancias el Alcalde Municipal de la ciudad de La Paz, don Juan Del Granado Cosio, emitió la Orden de Despacho No.545 de 14 de mayo de 2007, en la que ordena a todas las autoridades y asesores del Gobierno

Municipal que apliquen la Ley de Municipalidades en todos los casos que sean atendidos, con carácter preferente al Procedimiento Administrativo.

La normativa especial de municipalidades establece sin embargo, en lo relativo al procedimiento administrativo, una serie de vacíos legales en la tramitación y resolución de los actos administrativos, por lo que es evidente la necesidad de elaborar un Reglamento Municipal de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz que llegue a compatibilizar la Ley de Procedimiento Administrativo con la Ley de Municipalidades.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

4.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley No.2341 de 23 de abril de 2002 de Procedimiento Administrativo, señala que la misma tiene por objeto establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público; hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública; regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados; y, regular los procedimientos especiales.

El ámbito de aplicación abarca a toda la Administración Pública la que está conformada por el Poder Ejecutivo entendido como el conjunto de instituciones de la administración nacional, las administraciones departamentales, entidades descentralizadas o desconcentradas y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI y SIRENARE; y los Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.

En el ámbito de los Gobiernos Municipales aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo, en el marco de lo establecido por la Ley de Municipalidades.²⁴

El contexto antes descrito nos permite establecer dentro del análisis lógico jurídico y de interpretación de la legislación vigente que la aplicación del procedimiento administrativo en los Gobiernos Municipales está sujeta a las disposiciones de la Ley de Municipalidades por ser ésta de aplicación preferente por el principio de especialidad.

Al analizar pues la Ley de Municipalidades encontramos que la misma regula de forma muy básica el procedimiento administrativo en cuanto a sus principales

²⁴ Ley No 2341 de 23 de abril de 2002. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia, 2002.

instituciones como son el inicio del procedimiento, las actuaciones administrativas de trámite, los actos administrativos definitivos, los recursos de impugnación y los mecanismos sancionatorios a las faltas de los servidores municipales.

En éste escenario ante la ausencia de una normativa que regule las instituciones procesales antes descritas, se inscribe la necesidad de implementar un Reglamento de Procedimiento Administrativo Municipal para que sea aplicado en el ámbito del Gobierno Municipal de La Paz, de acuerdo a los elementos fundamentales de la autonomía municipal inscritos en la Constitución Política del Estado.

4.2. REGLAMENTO MUNICIPAL PROPUESTO

PROYECTO DE REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

TITULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- (OBJETO). El presente reglamento tiene por objeto normar, en el ámbito de la jurisdicción y competencia del Ejecutivo del Gobierno Municipal de La Paz, la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002, en aplicación a lo establecido en su artículo 2º, parágrafo II, buscando regular los actos administrativos e impugnaciones sobre derechos e intereses que afecten al Administrado en la Administración Municipal, así como establecer el procedimiento sancionador, para resolver las infracciones cometidas al Administrado por los funcionarios municipales.

Artículo 2.- (ÁMBITO DE APLICACIÓN). El presente Reglamento será aplicado por la Administración Municipal del Gobierno Municipal de La Paz en el ámbito de su jurisdicción y competencia dentro de los alcances de la Ley No.2028 de Municipalidades, salvo procedimientos especiales aplicados al interior de la Administración Municipal.

Artículo 3.- (PRINCIPIOS).

- I. La aplicación del presente Reglamento se regirá por los Principios Generales de la Actividad Administrativa establecidos en el artículo 4 de la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo.

- II.** Son también principios del acto administrativo municipal:
- a)** Legitimidad o la presunción de validez del acto mientras no sea declarado nulo o modificado en sede administrativa por resolución y en sede judicial por sentencia.
 - b)** Exigibilidad u obligatoriedad de cumplimiento del acto a partir de su notificación con este.
 - c)** Ejecutoriedad por el mismo órgano en sede administrativa o en sede judicial.

Artículo 4.- (MARCO JURÍDICO). El presente Reglamento ha sido elaborado en el marco de las siguientes disposiciones legales:

- Constitución Política del Estado de 1967 reformada en 2004.
- Ley No.2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999.
- Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002.
- Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal del Gobierno Municipal de La Paz (GMLP), aprobado mediante Ordenanza Municipal No.287/03 de 10 de diciembre de 2003.
- Código de Procedimiento Civil.
- Procesos, procedimientos y responsabilidades del Archivo Municipal aprobado por Resolución Municipal No.347/2004 de 30 de septiembre de 2004.

TITULO I MARCO INSTITUCIONAL

CAPITULO I SUJETOS

Artículo 5.- (SUJETOS). Son sujetos del Procedimiento Administrativo Municipal:

- I. Administración Municipal del Gobierno Municipal de La Paz, representada por la Autoridad Municipal competente y el Servidor Municipal.
- II. Administrado, persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o a través de representante legal debidamente acreditado, acude ante la Administración Municipal para realizar una petición o es convocado en virtud a un procedimiento iniciado de oficio.
- III. Cualquier persona podrá intervenir como denunciante, sin necesidad de acreditar interés personal y directo en relación al hecho o acto que motiva su intervención.
- IV. El Defensor del Pueblo, podrá actuar en el procedimiento administrativo municipal, de conformidad a la Constitución Política del Estado y la Ley.

Artículo 6.- (FACULTADES Y DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL). En el procedimiento la autoridad administrativa tiene los siguientes deberes y facultades:

- a) Iniciar de oficio, a denuncia o petición de parte el procedimiento administrativo.
- b) Impulsar e instruir de oficio el procedimiento.
- c) Tramitar los procedimientos con celeridad, economía y simplicidad.
- d) Concentrar en una sola resolución los trámites que por su naturaleza admitan dicha concentración, así como las audiencias y diligencias de prueba para su valoración.
- e) Evitar nulidades de oficio mediante el saneamiento de vicios.
- f) Exigir la unificación de representación.
- g) Cumplir plazos.
- h) Aceptar o rechazar peticiones, reclamaciones y recursos.

- i) Sancionar a las partes y sus representantes.

Artículo 7.- (MEDIDAS DISCIPLINARIAS). Con el objeto de mantener el orden en las actuaciones la autoridad administrativa podrá:

- a) Observar toda frase redactada de manera injuriosa o indecorosa.
- b) Disponer el retiro de personas que perturben las audiencias.
- c) Apercibir a los administrados y a los servidores municipales mediante una llamada de atención escrita cuando incurran en infracción al presente reglamento, conminándole a actuar conforme de derecho.

Artículo 8.- (FUERZA EJECUTIVA).

- I. Las resoluciones definitivas del Gobierno Municipal de La Paz, una vez notificadas, habilitarán a la Administración Municipal para que proceda a su ejecución forzosa por sí misma.
- II. En caso de incumplimiento o resistencia interpondrá las acciones pertinentes ante los órganos competentes establecidos por ley en cada caso.

Artículo 9.- (DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS). Los administrados en su relación con el Gobierno Municipal de La Paz, en el marco de sus competencias, tienen los derechos establecidos en el artículo 16 de la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo.

Artículo 10.- (TERCEROS INTERESADOS). Si en el transcurso de un procedimiento iniciado se advirtiese que existen derechos subjetivos o intereses legítimos de otras personas que pudieran ser afectados, se les notificará con las

actuaciones para su participación, debiendo tomar conocimiento en el estado en que se encuentre el procedimiento.

Artículo 11.- (REPRESENTACIÓN DEL ADMINISTRADO).

- I. El administrado en su calidad de persona individual es capaz de obrar en un procedimiento administrativo municipal a partir de los 18 (dieciocho) años de edad.
- II. Las personas jurídicas serán representadas por su representante legal debidamente acreditado mediante poder notariado.
- III. Las personas naturales podrán acreditar representante legal mediante poder notariado.
- IV. Con carácter excepcional, la representación sin mandato procede en casos en los que el interesado se encuentre fuera del país, debiendo en todo caso dar por bien hecho lo actuado antes de que se dicte la resolución administrativa de carácter definitivo y con dispensa de fianza de resultas mediante carta notariada.
- V. La representación de las comunidades campesinas y organizaciones territoriales de base podrán acreditarse a través de la presentación de actas o instrumentos legales conforme a ley.

Artículo 12.- (UNIFICACIÓN y CESACIÓN DE REPRESENTACIÓN).

- I. En el caso de que intervengan varios interesados con derechos, intereses y fundamentos comunes, la autoridad de oficio o a pedido de parte, conminará mediante resolución expresa y motivada, en

cualquier estado del proceso, la unificación de representación, concediendo el plazo de tres (3) días, pudiendo designar como representante común al que figure en primer lugar. Esta unificación podrá ser revocada a pedido de parte mediante resolución expresa y motivada.

- II.** La representación cesa por:
- a)** Revocatoria expresa del mandato por parte del representado.
 - b)** Renuncia del representante.
 - c)** Muerte o incapacidad sobreviviente del representante o representado.
 - d)** Extinción de la personalidad de las personas jurídicas.

CAPÍTULO II COMPETENCIA

Artículo 13.- (ÓRGANOS COMPETENTES).

- I.** Los actos administrativos serán tramitados y resueltos con la intervención de las autoridades y órganos competentes de conformidad a la Ley No.2028 de Municipalidades, los cuales son:
- a)** Alcalde Municipal como máxima autoridad ejecutiva del Municipio
 - b)** Las Oficialías Mayores
 - c)** Las Direcciones
 - d)** Las Jefaturas de Unidad
 - e)** Las Subalcaldías Municipales de los Distritos Municipales, y
 - f)** Los Funcionarios Municipales.

- II. La competencia atribuida a un órgano administrativo municipal es irrenunciable, inexcusable y de ejercicio obligatorio y sólo puede ser delegada, sustituida o avocada conforme a lo previsto en la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo.

- III. Las autoridades municipales adquirirán competencia sobre un procedimiento administrativo desde el momento de la recepción física del trámite en la respectiva Unidad, vía el Sistema de Trámites Municipales (SITRAM) de recepción de trámites, debiendo constar la fecha y hora respectiva.

Artículo 14.- (COMPETENCIA POR MATERIA Y TERRITORIO).

- I. El Ejecutivo del Gobierno Municipal es competente para el trámite y resolución de actos administrativos en las materias establecidas en la Ley No 2028, de Municipalidades, las cuales son:
 - a) Desarrollo Humano Sostenible
 - b) Infraestructura
 - c) Administrativa y Financiera
 - d) Defensa del Consumidor
 - e) Servicios
 - f) Otras competencias transferidas.

- II. En materia de territorio, el Gobierno Municipal de La Paz es competente en el área geográfica correspondiente a la primera sección de la provincia Murillo del departamento de La Paz, la cual se encuentra dividida en distritos.

Artículo 15.- (SUSTITUCIÓN).

- I. En caso de licencia, vacación, enfermedad, impedimento o ausencia temporal por treinta (30) días o más días calendario, ejercerá las funciones el sustituto en suplencia hasta que asuma el titular.
- II. En caso de vacancia por renuncia, fallecimiento, vencimiento del periodo o destitución de funciones, el sustituto ejercerá hasta la posesión en el cargo del nuevo titular que será designado por el órgano competente.
- III. En caso de excusa o recusación de un servidor público, se designará a un sustituto para el conocimiento específico y la resolución del trámite.
- IV. El sustituto será el servidor público que establezca una disposición legal y, a falta de ésta, el funcionario designado de acuerdo a la jerarquía administrativa establecida.

Artículo 16.- (DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA).

- I. Las autoridades administrativas municipales, de oficio, mediante resolución motivada, en cualquier momento del procedimiento, declararán su incompetencia por razón de materia y territorio, cuando se les remita a su conocimiento situaciones no comprendidas en el marco de sus atribuciones.
- II. Declarada la incompetencia, la autoridad administrativa municipal dentro de los dos (2) días siguientes, remitirá las actuaciones al órgano que considere competente.

Artículo 17.- (CUESTIÓN DE COMPETENCIA).

- I. La cuestión de competencia podrá ser promovida por el interesado en su primera intervención mediante:
 - a) Declinatoria, solicitando a la autoridad municipal que considere incompetente, se aparte del conocimiento del asunto y remita las actuaciones a la autoridad municipal competente, o;
 - b) Inhibitoria, solicitando a la autoridad municipal que considere competente, requiera a la incompetente se aparte del conocimiento del asunto y remita las actuaciones.

- II. La declinatoria como la inhibitoria deberán ser resueltas por la autoridad municipal ante la que se solicita, mediante resolución expresa y motivada, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes de haber recibido los antecedentes del caso.

Artículo 18.- (CONFLICTOS DE COMPETENCIA). Promovida la cuestión de competencia, dentro de los tres (3) días siguientes, la autoridad administrativa municipal se pronunciará mediante resolución motivada, declarándose:

- a) Incompetente, dentro de los tres (3) días siguientes remitirá las actuaciones a la que considere competente. Si ésta niega su competencia, elevará las actuaciones a la autoridad administrativa municipal competente para resolver el conflicto, dentro de los tres (3) días siguientes a su recepción.
- b) Competente, dentro de los tres (3) días siguientes requerirá a la que considere incompetente su inhibitoria y la remisión de actuaciones dentro del mismo plazo. Si la autoridad requerida no acepta su incompetencia, elevará las actuaciones a la autoridad administrativa municipal competente para resolver el

conflicto, dentro de los tres (3) días siguientes de conocido el requerimiento.

Artículo 19.- (RESOLUCIÓN DE COMPETENCIAS).

- I. La autoridad administrativa municipal competente mediante resolución motivada, resolverá el conflicto de competencia, previo dictamen legal dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de las actuaciones, sin recurso ulterior.

- II. Los conflictos de competencia serán resueltos por:
 - a) Alcalde Municipal entre los Oficiales Mayores.
 - b) Alcalde Municipal o a quien delegue entre Subalcalde y Oficial Mayor.
 - c) Alcalde Municipal o a quien delegue entre dos o más Subalcaldes.
 - d) Alcalde Municipal o a quien delegue entre Directores de distintas Oficialías.
 - e) Oficial Mayor entre Directores de la misma Oficialía.
 - f) Director de Área entre Unidades de la misma dirección.

**CAPÍTULO III
EXCUSA Y RECUSACIÓN**

**SECCIÓN I
EXCUSA**

Artículo 20.- (EXCUSA). En aplicación del artículo 10 de la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo que establece las causales de excusa, mediante resolución motivada la autoridad administrativa municipal se excusará del

conocimiento del acto en la primera diligencia del procedimiento o en cuanto se haga efectiva una causal sobreviviente.

Artículo 21.- (TRÁMITE Y RESOLUCION DE LA EXCUSA).

- I. La autoridad que se haya excusada, dentro de los tres (3) días siguientes, remitirá las actuaciones a la autoridad administrativa municipal jerárquicamente superior.

- II. La autoridad administrativa municipal jerárquicamente superior, dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de las actuaciones, previo dictamen legal, mediante resolución motivada, se pronunciara sobre la procedencia o improcedencia de la excusa.

Artículo 22.- (REMISIÓN DE ACTUACIONES). La autoridad administrativa municipal que resolvió la procedencia o improcedencia de la excusa, dentro de los tres (3) días siguientes, remitirá las actuaciones al sustituto que reemplazará a la autoridad excusada o las devolverá a ésta para que continúe con el trámite y resolución del caso.

Artículo 23.- (SUSPENSIÓN DE PLAZOS). Los plazos para pronunciar resolución administrativa definitiva quedarán suspendidos desde el día de la excusa hasta el día de la recepción de las actuaciones por el sustituto o el titular si la excusa fue declarada improcedente.

**SECCIÓN II
RECUSACIÓN**

Artículo 24.- (RECUSACIÓN). Los administrados que intervengan en el procedimiento municipal podrán recusar a una autoridad administrativa

municipal por las causales establecidas en el artículo 10 de la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo.

Artículo 25.- (TRÁMITE). La autoridad recusada, a quien se interpondrá la recusación mediante escrito fundamentado que acompañe las pruebas documentales pertinentes en la primera diligencia del administrado o por causal sobreviviente antes de dictar resolución definitiva, dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la solicitud de recusación, mediante resolución motivada, se pronunciará sobre la aceptación o rechazo de la misma y elevará las actuaciones a la autoridad administrativa municipal jerárquicamente superior.

Artículo 26.- (RESOLUCIÓN DE LA RECUSACIÓN). La autoridad administrativa municipal jerárquicamente superior, dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de las actuaciones, previo dictamen legal, mediante resolución motivada, se pronunciará sobre la procedencia o improcedencia de la recusación, sin recurso ulterior.

Artículo 27.- (REMISIÓN DE ACTUACIONES). La autoridad administrativa que resolvió la procedencia o improcedencia de la recusación, dentro de los tres (3) días siguientes, remitirá las actuaciones al sustituto que reemplazará a la autoridad recusada o las devolverá a ésta para que continúe con el conocimiento del asunto.

Artículo 28.- (SUSPENSIÓN DE PLAZOS). Los plazos para pronunciar resolución definitiva quedarán suspendidos desde el día en que se presentó el pedido de recusación hasta el día de la recepción de las actuaciones por el sustituto o el titular si la recusación fue declarada improcedente.

TÍTULO II ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Artículo 29.- (COMPETENCIA). El acto administrativo municipal debe emitirse por un órgano que ejerza las atribuciones que le fueron otorgadas por el ordenamiento jurídico en razón de materia y territorio.

Artículo 30.- (OBJETO). El objeto del acto administrativo municipal es la decisión sobre la materia sujeta a conocimiento del órgano administrativo. De pronunciarse de manera expresa, precisa y clara sobre todas las peticiones y solicitudes del administrado.

Artículo 31.- (FORMA).

- I. El acto administrativo municipal se expresará por escrito y deberá contener:
 - a) Lugar, fecha y número de emisión.
 - b) Mención del órgano de quien emana.
 - c) Expresión clara y precisa del contenido de la voluntad del órgano administrativo.
 - d) Motivación en los hechos y en el derecho.
 - e) Individualización y firma del servidor público interviniente.

- II. Se exceptúan de la forma escrita:
 - a) Cuando se trate de órdenes verbales o cuestiones de rutina.
 - b) Se trate de actos cuyos efectos se agoten en el momento de su emisión.

Artículo 32.- (MOTIVACIÓN). Los actos administrativos municipales serán motivados con referencia a hechos y fundamentos de derecho debiendo observar disposiciones constitucionales, legales o administrativas de mayor jerarquía cuando:

- a) Resuelvan recursos administrativos
- b) Decidan sobre derechos subjetivos e intereses legítimos
- c) Resuelvan peticiones o reclamaciones de los administrados
- d) Resulten del ejercicio de atribuciones discrecionales, o se aparten de dictámenes de órganos de consulta.

Artículo 33.- (EFECTOS).

- I. Los actos de administración municipal de carácter individual producirán sus efectos a partir del día siguiente hábil de su notificación y/o publicación.
- II. Los actos que declaren procedentes peticiones que tengan incidencia colectiva, con la notificación a las partes y su publicación, producirán efectos generales a todos los que se encuentren en la misma situación sin que necesiten iniciar un nuevo procedimiento.
- III. Los administrados, dentro de los dos (2) días siguientes a su notificación, podrán solicitar aclaración a aspectos ambiguos o contradictorios del acto, así como complementaciones de cuestiones omitidas en la resolución. La autoridad competente resolverá por la procedencia o improcedencia en el plazo de cinco (5) días después de la presentación de la solicitud, plazo que interrumpirá la presentación de recursos y de la acción contencioso administrativa.

CAPÍTULO II NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

Artículo 34.- (ALCANCE).

- I. Los actos administrativos municipales que no hayan sido notificados o publicados legalmente carecen de efecto legal y no corren los términos para interponer los respectivos recursos.

- II. Los actos individuales deben ser notificados no siendo suplidos con la publicación.

- III. Los administrados que intervengan en un procedimiento fijarán domicilio en su primera intervención dentro del radio urbano asiento de la sede del ejecutivo del Gobierno Municipal de La Paz.

- IV. Los actos administrativos municipales generales de incidencia colectiva se publicarán por una sola vez en un órgano de prensa de circulación nacional.

Artículo 35.- (MEDIOS DE NOTIFICACIÓN). Las notificaciones se podrán efectuar, indistintamente, por alguno de los siguientes medios:

- a) Presentación espontánea del interesado o su representante legal ante el órgano que conoce el trámite.

- b) Cédula, dejada en el domicilio señalado por el administrado ante éste o ante persona mayor de 14 años que habite el domicilio ante testigo de actuación, la cual tendrá validez desde el día de la entrega debiendo constar la diligencia en actuados.

- c) Correspondencia postal, certificada a la dirección proporcionada por el administrado, la que se tendrá por efectuada con la constancia de entrega.
- d) Edictos, en caso de que se ignore el domicilio del administrado o cuando no hubiera podido llevarse a cabo la notificación por cédula, la que se tendrá por válida el día de la publicación del edicto.
- e) Notificación en Secretaría, en caso de que el administrado no constituya domicilio por lo que la autoridad administrativa dispondrá la notificación por este medio los días martes y viernes, mediante diligencia asentada en el expediente.
- f) Notificación por Fax, al número proporcionado por el administrado teniéndose como constancia de la misma el momento de la constancia del envío.
- g) Notificación electrónica, a la dirección de correo electrónico proporcionada por el administrado contando su validez en el momento de la constancia del envío.

Artículo 36.- (CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN). La notificación con el acto administrativo municipal deberá contener la siguiente información:

- a) Fecha
- b) Nombre y domicilio del administrado o su representante legal
- c) Nombre y cargo de la autoridad que emite el acto
- d) Contenido del acto a ser notificado
- e) Firmas del oficial de diligencias
- f) Firmas de constancia de la recepción por parte del administrado o persona mayor de 14 años de edad en presencia de testigo de actuación.

CAPÍTULO III

NULIDAD Y ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Artículo 37.- (NULIDAD).

- I. Son nulos los actos administrativos municipales que:
 - a) Sean contrarios a la Constitución Política del Estado y las leyes en vigencia.
 - b) Sean violatorios a los derechos subjetivos y a las garantías del debido proceso.
 - c) Se hubieran dictado por autoridad municipal sin competencia para ello.
 - d) Presenten vicios insubsanables.
 - e) Carezcan de objeto, o el mismo sea ilícito o imposible.
 - f) Se hubiesen dictado prescindiendo totalmente de las disposiciones del presente reglamento.

- II. Las nulidades podrán invocarse por el administrado mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en el presente reglamento.

Artículo 38.- (ANULABILIDAD).

- I. Son anulables los actos administrativos municipales que:
 - a) Presenten un vicio de forma en cuanto a los requisitos formales indispensables del acto.
 - b) Presenten vicios de procedimiento que ocasione indefensión de los administrados o lesione el interés público.
 - c) Presenten errores materiales y/o aritméticos.

- II. Las anulabilidades podrán invocarse por el administrado mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en el presente reglamento.

Artículo 39.- (EFECTOS DE LAS NULIDADES). La revocación de un acto administrativo declarado nulo determina que sus efectos se retrotraen al momento de vigencia del acto revocado, y la de un acto anulable tendrá efecto futuro al momento de vigencia del acto de revocación.

Artículo 40.- (SANEAMIENTO DE LA ANULABILIDAD). Los actos anulables pueden ser saneados por la misma autoridad administrativa municipal competente que dictó el acto. La autoridad municipal deberá observar los límites y modalidades señaladas por disposición legal aplicable debiendo salvar los derechos subjetivos o intereses legítimos que contemplen el acto.

Artículo 41.- (COMPETENCIA PARA REVOCAR). Para la revocación de oficio de los actos administrativos se aplicarán las siguientes reglas de competencia:

- a) La revocación será dispuesta por la misma autoridad administrativa que dictó el acto, siempre que conserve su competencia, o por la autoridad administrativa superior competente.
- b) En la avocación, la autoridad administrativa inferior no tiene competencia para revocar el acto de la superior.
- c) En la delegación mientras ésta se mantenga, la autoridad administrativa que recibe la delegación tiene competencia para revocar sus propios actos y no tiene competencia para revocar los actos precedentes que hubiera dictado el delegante.

CAPITULO IV CONCLUSION Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Artículo 42.- (CONCLUSION).

- I. El procedimiento administrativo concluirá por:
 - a) Emisión del acto administrativo municipal dictado por la autoridad competente.
 - b) Desistimiento o imposibilidad material de conclusión por causa sobreviviente.

- II. En el caso del desistimiento la autoridad competente dictará una resolución motivada aceptando el desistimiento en forma pura y simple, salvo que afecte el interés público o el de terceros debidamente representados. El desistimiento no impide iniciar un nuevo procedimiento.

Artículo 43.- (EXTINCION). El acto administrativo se extingue:

- a) De pleno derecho, sin necesidad de otro acto posterior cuando se ha cumplido su objeto, expiró el plazo o surgió una condición resolutoria o hecho sobreviniente que impida que cumpla su objeto.
- b) Por renuncia expresa de su titular manifestada por escrito ante la autoridad competente.
- c) Por revocación de oficio total o parcial de la autoridad competente sobre los vicios existentes al momento de su emisión o por razones de oportunidad para la mejor satisfacción del interés público.
- d) Por caducidad cuando esté previsto en el ordenamiento jurídico vigente por incumplimiento del administrado de sus obligaciones previa intimación y otorgamiento de plazo razonable para el cumplimiento de las obligaciones.

- II. En estos casos la autoridad administrativa municipal competente dictará un auto motivado administrativo de extinción.

**TITULO III
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**CAPITULO I
ACTOS DEL PROCEDIMIENTO**

**SECCION I
PLAZOS**

Artículo 44.- (PLAZOS PRINCIPALES).

- I. Los plazos del procedimiento administrativo se inician:
 - a) Desde la emisión del informe de inicio, el cual se emitirá en el plazo de cinco (5) días a partir de la presentación de la petición del administrado, o
 - b) Con la notificación al administrado en caso de que el procedimiento se haya iniciado de oficio.

- II. El plazo máximo para que un procedimiento administrativo concluya será de noventa (90) días hábiles, tiempo que correrá desde la emisión del informe de inicio y/o la fecha en que la administración municipal de oficio notifica al administrado en su domicilio real hasta el momento en que la autoridad administrativa municipal competente emite la resolución del acto administrativo.

- III. El plazo máximo para que la autoridad administrativa municipal competente emita la resolución administrativa es de veinte (20) días hábiles, computables a partir del momento en que se radicó el expediente en despacho posteriormente a la conclusión de las actuaciones administrativas.

- IV.** Los actos administrativos motivados deberán ser emitidos en un plazo máximo de diez (10) días desde el conocimiento del mismo por parte de la autoridad competente.

Artículo 45.- (OTROS PLAZOS).

- I.** Las actuaciones señaladas a continuación se sujetarán a los siguientes plazos máximos:
- a)** Registro de resoluciones de expedientes y sus pases a oficinas que provean su trámite: 2 días.
 - b)** Proposición de pruebas: 15 días.
 - c)** Providencias de mero trámite administrativo: 1 día
 - d)** Notificaciones. 3 días
 - e)** Dictámenes e informes técnicos: 10 días
 - f)** Autos motivados: 10 días
 - g)** Decisiones sobre incidentes de procedimiento: 7 días
 - h)** Citación a comparecer a un acto o diligencia: 3 días
 - i)** Intimaciones a las partes: 5 días
 - j)** Vistas y traslados: 2 días
- II.** Todos los plazos se computarán a partir del día siguiente de la recepción del expediente o de la actuación por el órgano respectivo.
- III.** Se consideran días hábiles para la realización de las actuaciones administrativas contempladas en el presente reglamento a los días lunes a viernes de 8:30 a 12:00 y de 14:30 a 19:00 horas.

Artículo 46.- (EFECTOS DEL SILENCIO NEGATIVO). El silencio negativo de la administración municipal resultante de no emitir pronunciamiento en los plazos establecidos en el presente reglamento con relación a la petición o a los

recursos de impugnación, dará lugar a que el administrado considere el trámite o procedimiento denegado y en consecuencia podrá hacer uso de los recursos que le franquea la Ley de Municipalidades y el presente reglamento.

Artículo 47.- (RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO). El servidor público que no resuelva los asuntos que son de su competencia en la plazos previstos, será pasible de responsabilidad por la función pública, de conformidad a la Ley No.1178 de Administración y Control Gubernamental, así como de disposiciones reglamentarias pertinentes.

SECCION II ESCRITOS

Artículo 48.- (FORMALIDADES).

- I. Los escritos se presentarán en papel común señalando las generales de ley, el domicilio del peticionante, relación precisa y circunstanciada de hechos y pruebas que respalden su petición y número de expediente cuando se haya iniciado el procedimiento, con o sin firma de abogado.
- II. Serán suscritos por las partes o sus representantes en triple ejemplar y podrán ser presentados en español o en su lengua nativa o autóctona nacional.

Artículo 49.- (PRESENTACION). Los escritos y los documentos adjuntos al mismo serán presentados en ventanillas del Sistema de Trámites Municipales (SITRAM).

Artículo 50.- (RECEPCIÓN).

- I. El funcionario encargado de la recepción de escritos verificará que los escritos individualicen generales de ley y domicilio de los interesados, así como si acompaña los documentos que refiere debiendo colocar la fecha y hora de recepción así como su firma en calidad de receptor.
- II. Los escritos recibidos por correo postal se tendrán por presentados en la fecha de recepción en al oficina de correos.
- III. Los escritos recibidos por fax o correo electrónico se tendrán por presentados el día de remisión de los mismos.

Artículo 51.- (COMPROBANTE). Los funcionarios municipales encargados deberán entregar a los interesados una copia o comprobante del escrito presentado.

**SECCION III
EXPEDIENTES**

Artículo 52.- (IDENTIFICACION, COMPAGINACIÓN Y FOLIACION). Los expedientes serán identificados con un orden numérico u otro de identificación, los que contendrán todos los documentos, escritos, informes y resoluciones en general, el cual deberá estar debida y correlativamente foliado por cada servidor municipal que cumpla la función de secretaría en su respectiva Unidad Organizacional, de acuerdo a la Resolución Municipal No.347/2004 de 30 de septiembre de 2004 sobre Procedimientos del Archivo Municipal.

Artículo 53.- (ACUMULACIÓN Y DESGLOSE).

- I. Los expedientes en su formación no deben exceder las doscientas (200) fojas y los que se incorporen deben continuar con la foliatura de los anteriores.

- II. Toda solicitud de desglose procederá previa autorización de la autoridad a cargo del expediente bajo constancia de la diligencia agregándose la resolución que autorizó el desglose. En caso de negativa está deberá estar fundamentada pudiendo el administrado recurrir en queja ante el superior jerárquico para que resuelva sin ulterior recurso.

Artículo 54.- (ACCESO Y SACA DE EXPEDIENTES).

- I. Todas las actuaciones administrativas son públicas teniendo, quien alegue derecho subjetivo o interés legítimo, el derecho de acceso al expediente para conocer en cualquier momento el estado del trámite y tomar vista de las actuaciones; así como para obtener certificaciones, copias simples o legalizadas las que se otorgaran previa solicitud escrita y serán franqueadas dentro de las veinticuatro (24) horas.

- II. En los casos en que su trámite o complejidad lo exijan, previa autorización de la autoridad a su cargo y por un plazo que no exceda de los cinco (5) días, se podrá sacar el expediente por la persona interesada o su abogado, quien al retirar el expediente firmará el recibo en que se individualice su nombre y apellidos, cedula de identidad, domicilio, numero de expediente, cantidad de fojas, fecha y plazo de saca del expediente.

Artículo 55.- (REPOSICIÓN DE EXPEDIENTE).

- I. En caso de extravío de un expediente del administrado, este debe reportar el hecho a la autoridad administrativa municipal que conoce la tramitación del acto. La autoridad administrativa instruirá al servidor municipal responsable, su inmediata reposición en el término de cinco (5) días hábiles de reportado el hecho.

- II. La reposición se efectuará bajo costo del servidor municipal custodio del expediente y se aplicarán las disposiciones relativas a la responsabilidad por la función pública que correspondan en el marco de la Ley No.1178 de Administración y Control Gubernamental, así como el Decreto Supremo No.23318-A de Responsabilidad por la Función Pública.

Artículo 56.- (ACTUACIONES RESERVADAS).

- I. Todas las actuaciones son públicas, excepto las declaradas reservadas conforme a ley.

- II. La declaración de reserva deberá ser específica y justificada, con relación a un expediente, información o documento determinado y en su caso, con indicación de las piezas o actuaciones sometidas a reserva.

**SECCION IV
PRUEBA**

Artículo 57.- (CRITERIOS GENERALES). La admisión y producción de pruebas se sujetará a criterios de amplitud, flexibilidad e informalismo. En la duda sobre su admisibilidad y pertinencia, se estará a favor de su admisión y producción.

Artículo 58.- (RECEPCIÓN DE PRUEBAS).

- I. Los hechos sujetos a comprobación en el acto administrativo podrán probarse por cualquier medio probatorio admitido por el ordenamiento jurídico vigente.

- II. La autoridad administrativa municipal competente mediante providencia expresa determinará la producción de las pruebas admitidas en el plazo de quince (15) días hábiles; por una sola vez y por motivos justificados otorgará un plazo adicional de diez (10) días hábiles.

- III. En su resolución valorará las pruebas aportadas de acuerdo al principio de la sana crítica y prudente criterio debiendo motivar o fundamentar cada una de ellas.

Artículo 59.- (ALEGATOS). Agotada la producción de prueba, la autoridad administrativa municipal competente dispondrá la producción de alegatos para lo cual otorgará al administrado el plazo de cinco (5) días hábiles para que tome vista del expediente y alegue sobre la prueba producida antes de que se dicte resolución definitiva.

Artículo 60.- (PRUEBAS DE RECIENTE OBTENCIÓN).

- I. La autoridad administrativa municipal competente, a pedido del administrado o de oficio, podrá disponer la recepción de prueba de reciente obtención, hasta antes de que se dicte resolución definitiva, únicamente en los siguientes casos:
 - a) Si se tuviera conocimiento de un hecho nuevo relevante para la decisión.

- b)** Si se tomara conocimiento de la existencia de prueba documental determinante no conocida por el administrado o este no hubiera podido tener acceso.
- II.** A efectos de la presentación de estas pruebas, la autoridad competente otorgará al administrado un plazo de cinco (5) días hábiles.

Artículo 61.- (INFORMES E INSPECCIONES).

- I.** La autoridad administrativa municipal competente solicitará informes sobre hechos que consten en documentos, registros o expedientes en poder de otra autoridad en el plazo de diez (10) días hábiles bajo responsabilidad por la función pública en caso de incumplimiento.
- II.** La autoridad administrativa podrá disponer inspecciones sobre cosas y lugares relacionados con los hechos materia del procedimiento debiendo levantarse acta de dicho acto, pudiendo solicitar auxilio de la fuerza pública en caso de que los administrados no cooperen con la diligencia.

Artículo 62.- (RESOLUCIÓN).

- I.** Concluidos todos los actos administrativos del procedimiento, la autoridad administrativa dictará auto final de procedimiento y ordenará que se le remita el expediente a despacho con todos los antecedentes en el plazo de dos (2) días.
- II.** Con esta actuación, en el plazo de veinte (20) días hábiles, computables a partir del momento en que el expediente se radicó en su despacho, emitirá resolución definitiva.

SECCION V INCIDENTES DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 63.- (PERENCIÓN DE PROCEDIMIENTOS). La perención es una forma de finalización del procedimiento administrativo debido a la imposibilidad material de concluirlo por causas sobrevivientes en el otorgamiento de derechos y en la autorización del ejercicio de los mismos.

Artículo 64.- (EMPLAZAMIENTO).

- I. La autoridad administrativa municipal si transcurren veinte (20) días de interrupción de trámite por causa imputable al interesado, declarará de oficio la perención del procedimiento disponiendo el archivo de expediente al vencimiento del plazo.

- II. La perención del procedimiento no conlleva la extinción del derecho.

SECCION VI AUDIENCIA PÚBLICA

Artículo 65.- (NORMAS GENERALES).

- I. La autoridad administrativa municipal competente por la naturaleza del procedimiento, de oficio o a petición de parte, convocará a audiencias de carácter público estando la participación reservada a los sujetos legitimados, a las personas que aporten informes y estudios especializados, a los terceros interesados y en calidad de oyentes a todos los demás sujetos participantes.

- II. Las audiencias se tramitarán en la vía incidental suspendiéndose los plazos del procedimiento desde la publicación hasta la clausura de la audiencia.

- III. La notificación, que correrá a costa del interesado, se publicará en un medio de circulación nacional con cinco (5) días de anticipación a la fecha de realización debiendo consignarse:
 - a) Objeto de la audiencia.
 - b) Lugar, fecha y hora de realización.
 - c) Nombre del servidor público responsable del acto y de proporcionar información y antecedentes del caso.

Artículo 66.- (DELIBERACIÓN).

- I. Instalada la audiencia, la autoridad administrativa responsable dará lectura a la convocatoria y a los documentos y antecedentes relevantes para posteriormente dar el uso de la palabra a los participantes acreditados para que expongan sus criterios sobre el objeto de la audiencia.

- II. La audiencia solo podrá ser suspendida por una sola vez por un plazo máximo de diez (10) días.

Artículo 67.- (CONCLUSIÓN).

- I. La autoridad administrativa responsable, concluida la intervención de los participantes declarara clausurada la audiencia y, a partir del día hábil siguiente, continuara con el trámite del procedimiento.

- II. Se levantará acta circunstanciada de la audiencia sobre los temas de interés para los participantes, debiendo ser firmada por la autoridad administrativa responsable y los participantes.

CAPITULO II PROCEDIMIENTOS IMPUGNATIVOS

SECCION I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 68.- (ALCANCE).

- I. El Procedimiento Administrativo establecido en la Ley de Municipalidades para la impugnación de los actos administrativos definitivos y actos equivalentes se aplicará a la impugnación de las resoluciones de acuerdo al procedimiento establecido en el presente reglamento.
- II. Los recursos administrativos, que se concederán sólo en el efecto devolutivo, proceden contra las resoluciones de la administración municipal que afecten, lesionen o causen perjuicio a los derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados.
- III. Los recursos administrativos no proceden contra las ordenanzas municipales así como contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite, de conformidad a lo establecido por la Ley de Municipalidades.

Artículo 69.- (MEDIOS DE IMPUGNACIÓN). Los hechos y actos administrativos definitivos o equivalentes se podrán impugnar en sede administrativa a través de los recursos de revocatoria y jerárquico, y en sede judicial, mediante las acciones que correspondan conforme a ley.

Artículo 70.- (LEGITIMACIÓN). Los recursos sólo podrán ser deducidos por quienes invoquen un derecho subjetivo o interés legítimo lesionados, de manera actual o inminente, por el acto objeto de impugnación.

Artículo 71.- (FORMA DE PRESENTACIÓN). Los administrados legitimados presentarán sus reclamaciones y recursos por escrito, ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, dentro del plazo establecido para el efecto, individualizando el acto objeto de impugnación e indicando el derecho subjetivo o interés legítimo que invocan, debiendo constar:

- a) El órgano al que se dirigen.
- b) Nombre y apellidos del interesado o su representante.
- c) Domicilio, el cual debe estar en la jurisdicción del municipio de la ciudad de La Paz.
- d) Los hechos objeto de impugnación.
- e) Lugar y fecha.
- f) Firma del recurrente o interesado.

Artículo 72.- (AUSENCIA DE REQUISITOS). La autoridad administrativa municipal, si el escrito de impugnación no reúne requisitos formales esenciales, podrá requerir al interesado que subsane las deficiencias observadas o acompañe los documentos que faltaren, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, bajo apercibimiento de desestimación del recurso.

Artículo 73.- (CRITERIOS DE SUSPENSIÓN).

- I. La autoridad administrativa municipal competente para resolver el recurso, salvo disposición en contrario o resolución motivada, deberá suspender la ejecución del acto recurrido, de oficio o a solicitud del recurrente, por razones de interés público o para evitar grave perjuicio al recurrente.

- II. La presentación del recurso da inicio al cómputo de los plazos para tramitarlos y resolverlos.

Artículo 74.- (TERCEROS AFECTADOS). La autoridad administrativa municipal ordenará la notificación personal o por edictos de la resolución impugnada si esta afectara a derechos subjetivos o intereses legítimos de terceras personas individuales o colectivas, a fin de que presenten sus alegatos en el plazo de diez (10) días hábiles posteriores a su notificación.

Artículo 75.- (COMPLEMENTACIÓN Y ENMIENDA).

- I. Procederá el recurso de complementación y enmienda contra las resoluciones que resuelvan los recursos de revocatoria y jerárquico.
- II. Este recurso se interpondrá en el plazo de veinticuatro (24) horas después de la notificación con los recursos señalados.
- III. La resolución de este recurso, en el plazo de dos (2) días hábiles, sólo versará sobre aspectos ambiguos o errores materiales o numéricos de la resolución sin la posibilidad de modificar la esencia de la resolución recurrida.

SECCION II

RECURSO DE REVOCATORIA

Artículo 76.- (RESOLUCIÓN).

- I. El administrado interpondrá de manera escrita y fundamentada recurso de revocatoria ante resoluciones definitivas dictadas por la autoridad

administrativa municipal dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

- II. La autoridad administrativa, que hubiera dictado la resolución recurrida, resolverá el recurso de revocatoria de manera motivada en un plazo de diez (10) días hábiles, a partir del día de su interposición, pudiendo:
 - a) Desestimar, si fuese interpuesto fuera de término o por un recurrente no legitimado; o que no cumpla con los requisitos esenciales; o la materia del recurso no esté dentro del ámbito de su competencia.
 - b) Revocar total o parcialmente en caso de nulidad o anulabilidad.
 - c) Confirmar en todas sus partes la resolución recurrida.

- III. Si vencido dicho plazo, no se dictase resolución, ésta se la tendrá por denegada, pudiendo el interesado interponer el Recurso Jerárquico.

Artículo 77.- (IMPUGNACIÓN). Desestimado o rechazado el recurso de revocatoria o vencido el plazo para resolverlo sin que exista decisión sobre su desestimación, revocación o confirmación, el recurrente podrá interponer Recurso Jerárquico contra la resolución de instancia recurrida y, en su caso, contra la resolución de desestimación o rechazo del Recurso de Revocatoria.

SECCION III RECURSO JERARQUICO

Artículo 78.- (INTERPOSICIÓN).

- I. El administrado que considerare que la resolución del Recurso de Revocatoria contraría sus derechos subjetivos o intereses legítimos,

interpondrá el Recurso Jerárquico ante la misma autoridad administrativa municipal que resolvió el Recurso de Revocatoria, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

- II. Vencido este plazo la autoridad, ante quien se interpuso el recurso y sin observación alguna, remitirá los antecedentes ante la autoridad jerárquica superior en el plazo de tres (3) días de haber sido interpuesto el recurso.

Artículo 79.- (RESOLUCIÓN).

- I. La autoridad competente para la resolución de todos los recursos jerárquicos es el Alcalde Municipal como máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal de La Paz. De manera excepcional resolverá el Concejo Municipal cuando se interpongan recursos contra sus propias resoluciones.
- II. Para la resolución del recurso tendrá un plazo de quince (15) días hábiles a partir de la remisión realizada por la autoridad que conocía el recurso de revocatoria, la cual podrá ser:
 - a) Desestimando, si fuese interpuesto fuera de término o por un recurrente no legitimado; o no cumpla con los requisitos esenciales; o la materia del recurso no esté dentro del ámbito de su competencia.
 - b) Revocando total o parcialmente en caso de nulidad o anulabilidad.
 - c) Confirmando en todas sus partes la resolución recurrida.

Artículo 80.- (AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA).

- I. La vía administrativa quedará agotada cuando:

- a) La resolución del Recurso Jerárquico no se hubiera dictado en el plazo establecido, teniéndose por denegado.
 - b) La resolución administrativa de primera instancia quede ejecutoriada por no haberse interpuesto el recurso de revocatoria.
 - c) El recurso de revocatoria quede ejecutoriado por no haberse interpuesto el recurso jerárquico.
 - d) El recurso de revocatoria no se hubiera resuelto en el plazo establecido teniéndose por denegado y no se hubiera interpuesto el recurso jerárquico.
 - e) Se trate de una Ordenanza Municipal emitida por el Concejo Municipal.
- II. Agotada la vía administrativa, el administrado podrá acudir a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso – administrativo ante la Corte Suprema de Justicia, así como mediante la interposición de recursos previstos en la Constitución Política del Estado y las leyes aplicables.

CAPITULO IV PROCEDIMIENTO DE EJECUCION

Artículo 81.- (ÁMBITO DE APLICACIÓN). Se aplicarán las disposiciones del presente reglamento en el ámbito de la ejecución de los actos administrativos ejecutoriados o equivalentes.

Artículo 82.- (DE LA EJECUCIÓN).

- I. La autoridad administrativa municipal ejecutará coactivamente sus resoluciones contempladas en el ámbito de los señalado en el artículo

precedente mediante la emisión de una conminatoria por escrito otorgando un plazo razonable al administrado para que cumpla con su obligación así como el medio coactivo a ser empleado.

- II. Los medios coactivos a ser empleados son:
 - a) Multas progresivas
 - b) Ejecución judicial forzada de bienes

Artículo 83.- (TRATAMIENTO DE LAS MULTAS).

- I. La autoridad administrativa municipal, vencido el plazo otorgado al administrado para el cumplimiento de su obligación sin que éste la hubiera cumplido, emitirá la resolución que imponga multas progresivas a partir de un monto inicial que se incrementará a partir de cada día de incumplimiento, en base a las tablas de cálculo emitidas por el Concejo Municipal.
- II. Excepcionalmente procede la impugnación en el plazo de tres (3) días improrrogables sin recurso ulterior a partir de la notificación al administrado.
- III. Si el administrado cumple con su obligación la autoridad revocará la resolución de imposición de multas, caso contrario pronunciará resolución determinativa del monto acumulado la que se constituirá en título ejecutivo suficiente para su ejecución en la vía judicial.

Artículo 84.- (EJECUCIÓN JUDICIAL DE BIENES). Las resoluciones determinativas de las autoridades administrativas que contengan montos

líquidos y exigibles se constituirán en título ejecutivo suficiente para que se hagan efectivos en sede judicial.

CAPITULO V PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

SECCION I PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 85.- (PRINCIPIOS). Las sanciones administrativas que las autoridades administrativas municipales competentes deban imponer a los servidores públicos municipales que incurran en infracciones al presente reglamento se fundarán en los principios de legalidad, tipicidad, inocencia, proporcionalidad, procedimiento punitivo e irretroactividad establecidos en la Ley No.2341 de Procedimiento Administrativo.

Artículo 86.- (FALTAS DISCIPLINARIAS). Las faltas disciplinarias se clasifican en muy graves y graves.

I. Se consideran faltas muy graves:

- a) Incumplimiento doloso de órdenes e instrucciones recibidas de acuerdo a ley.
- b) Inobservancia del deber de excusarse, a sabiendas de que concurre alguna de las causales de excusa.
- c) Contar con dos excusas declaradas ilegales en un año.
- d) Concurrir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias controladas a su lugar de trabajo.
- e) Incumplimiento doloso de plazos procesales.
- f) Comisión de tres faltas graves en el término de un año.
- g) Aceptar o ejercer consignas, presiones o comisiones que impliquen subordinación indebida para evitar el cumplimiento legítimo de sus deberes.

- II.** Se consideran faltas graves:
- a)** Incumplimiento negligente de órdenes e instrucciones recibidas de acuerdo a ley.
 - b)** Incumplimiento culposo de plazos procesales.
 - c)** Realizar acciones o incurrir en omisiones de forma negligente que tengan como consecuencia la pérdida de actuaciones, dificultar o demorar el ejercicio de los derechos de las partes o de la institución.
 - d)** Ocultar información o dar intencionalmente información errónea a las partes.
 - e)** Desviar de su objeto, para uso propio, el equipo, elementos materiales o bienes que se encuentran bajo su custodia.

Artículo 87.- (ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO). Las etapas del procedimiento sancionador son:

a) Etapa de iniciación: que se iniciará, de oficio o a denuncia del administrado, con las diligencias preliminares que servirán para determinar las responsabilidades del caso y concluirá con la emisión del auto de inicio de proceso que advertirá a los infractores su deber de presentar pruebas de descargo o alegatos en el plazo de 15 días hábiles de notificados con el mencionado auto. Esta etapa tendrá una duración máxima de treinta (30) días hábiles.

b) Etapa de tramitación: Los presuntos infractores en el plazo de quince (15) días a partir de su notificación podrán presentar todas las pruebas o alegatos que crean convenientes, siendo aceptados todos los medios de prueba legalmente establecidos.

c) Etapa de terminación: La autoridad administrativa correspondiente en el plazo de diez (10) días emitirá resolución que imponga o desestime sanción administrativa, ante cuya resolución procederán los recursos de revocatoria y jerárquico establecidos en el presente reglamento.

Artículo 88.- (SANCIONES).

- I. La autoridad administrativa municipal impondrá al servidor público municipal que incurra en una infracción muy grave la destitución definitiva del cargo.

- II. En los casos de infracciones graves, la suspensión temporal del cargo sin goce de haberes por un tiempo que no exceda de dos meses o una multa de hasta el 40% de su haber mensual.

Artículo 89.- (PRESCRIPCIÓN). Las sanciones impuestas prescribirán en el plazo de dos (2) años.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

DISPOSICION PRIMERA (CAUSAS PENDIENTES).

Los procedimientos y recursos en trámite a la entrada en vigencia del presente Reglamento, para efectos legales y administrativos se sujetaran a las normas jurídicas con las que se iniciaron.

DISPOSICION SEGUNDA (HECHOS ANTERIORES).

Los hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia del presente Reglamento, que no sean materia de un procedimiento o recurso pendiente, se sujetaran a las normas establecidas en el presente Reglamento.

DISPOSICIONES ABROGATORIAS

DISPOSICION UNICA

Quedan abrogadas todas las disposiciones reglamentarias vigentes relativas a procedimientos administrativos del Gobierno Municipal de La Paz contrarias al presente Reglamento.

DISPOSICIONES FINALES

DISPOSICION PRIMERA (CAPACITACIÓN).

La Dirección Jurídica del Gobierno Municipal de La Paz, programará actividades orientadas a la difusión y capacitación de los servidores públicos municipales, para la correcta aplicación del presente Reglamento.

DISPOSICION SEGUNDA (VIGENCIA).

El presente Reglamento entrará en vigencia el día.....del mes de.....del año.....

Es dado en el Palacio Consistorial de la Ciudad de Nuestra Señora de La Paz a los.....días del mes de.....del año.....

4.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La elaboración del proyecto de Reglamento de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz nos ha permitido establecer las siguientes **conclusiones**:

1. El Diagnóstico institucional aplicado al Gobierno Municipal de La Paz respecto a la aplicación del Procedimiento Administrativo nos ha permitido identificar que la aplicación de estos procedimientos no es uniforme, varía en función a la Unidad en la que se genera y a las características propias de cada trámite; esta situación genera confusión entre los administrados ya que cuando desean iniciar un procedimiento administrativo no saben donde ni cómo empezar y desconocen donde culminará el mismo; y aún más, ignoran el tiempo que les tomará conocer la decisión final respecto a su situación.
2. La situación no es menos diferente para los servidores públicos municipales quienes experimentan las mismas confusiones que los administrados en la aplicación del procedimiento administrativo, lo que se ha podido observar en Sentencias del Tribunal Constitucional que han determinado de manera precisa que en la aplicación del procedimiento administrativo la Ley de Municipalidades es de aplicación preferente respecto a la Ley general del procedimiento administrativo.
3. En cuanto a la aplicación de la Ley de Municipalidades (No.2028) en el ámbito del procedimiento administrativo se puede observar que las disposiciones vigentes en la Ley No.2028 son básicas y no desarrollan los elementos fundamentales del acto administrativo en general necesarias para dar una real aplicación al procedimiento administrativo. Esta situación indefectiblemente desemboca en la imperiosa necesidad de

reglamentar y desarrollar los institutos fundamentales del procedimiento administrativo que son el inicio del procedimiento, actuaciones administrativas, actos administrativos, impugnaciones y sanciones para que de esta manera la Administración Municipal otorgue seguridad jurídica a los administrados.

En el marco de las **recomendaciones** se pueden señalar las siguientes:

1. La problemática descrita en las conclusiones precedentes nos conduce a formular la principal recomendación que consiste en la imperiosa necesidad de la elaboración, aprobación y puesta en vigencia de un Reglamento de Procedimiento Administrativo para el Gobierno Municipal de La Paz.
2. Aprobada esta necesidad y puesta en marcha la elaboración del mencionado Reglamento es necesario emprender acciones que garanticen el cumplimiento de éste objetivo, entre ellas podemos mencionar principalmente la realización de talleres de trabajo con los servidores públicos municipales para recibir insumos de mejora del proyecto en primer lugar, y como una segunda tarea la capacitación a estos servidores públicos cuando esté aprobado el proyecto, para poder garantizar su mejor aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Se ha trabajado con la siguiente bibliografía:

1. **BARRAZA, JAVIER INDALECIO**
Manual de Derecho Administrativo.
Primera Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires – Argentina, 2005.

2. **DROMI, ROBERTO**
Derecho Administrativo.
Quinta Edición, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires – Argentina, 1996.

3. **ESCOBAR ALCÓN, CONSTANTINO**
Derecho Municipal
Primera Edición, Editorial Temis, La Paz – Bolivia, 2008.

4. **GORDILLO, AGUSTÍN**
Tratado de Derecho Administrativo
Séptima Edición, Ara Editores, Lima – Perú. 2003.

5. **OSORIO, MANUEL**
Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales
Vigésimo Primera Edición, Editorial Heliasta SRL. Buenos Aires – Argentina, 1994.

6. República de Bolivia
Constitución Política del Estado, Reforma de 20 de abril de 2004.
Gaceta Oficial de Bolivia.

7. República de Bolivia
Ley No.2341, Ley de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002,
Gaceta Oficial de Bolivia.
8. República de Bolivia
Ley No.2028, Ley de Municipalidades de 28 de octubre de 1999,
Gaceta Oficial de Bolivia.
9. República de Bolivia
Decreto Supremo No.27113, Reglamentario a Ley de Procedimiento Administrativo de 23 de julio de 2003.
Gaceta Oficial de Bolivia.
10. Tribunal Constitucional de Bolivia
En www.tc.gov.bo/jurisprudencia

ANEXO I

ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL VIGENTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

ANEXO II

SENTENCIAS CONSTITUCIONALES

1. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1027/2005-R Sucre, 29 de agosto de 2005

Expediente: 2005-10948-22-RAC

Distrito: La Paz

Magistrado: Relatora: Dra. Martha Rojas Álvarez

En revisión, la Resolución 11/2005, de 2 de febrero, cursante de fs. 205 a 206, pronunciada por la Sala Penal Segunda de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz dentro del recurso de amparo constitucional interpuesto por Mónica Zapata Aramayo en representación de Carlos La Fuente Cortéz contra Iván Guzmán Ruescas, Director General de la Administración de Servicios Portuarios-Bolivia (ASP-B), Jorge Oblitas Ortiz, Jefe de la Unidad de Asuntos Legales y Jorge Alberto E. Gumucio Granier, Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto, alegando la vulneración de los derechos a no ser juzgado sin ser oído y a no ser condenado sin ser juzgado por autoridad competente y a la garantía del debido proceso.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido del recurso

I.1.1. Hechos que motivan el recurso

Por memorial presentado el 25 de enero de 2005, cursante de fs. 94 a 100 y el de subsanación de fs. 149 a 150 vta., la recurrente asevera que desde el mes de noviembre de 2004, el Director General de la ASP-B -recurrido- ha intentado por la vía arbitraria el despido de su representado, quien en su condición de funcionario de carrera desde hace 11 años, desempeña las funciones de Administrador de dicho Servicio, y habiendo interpuesto los recursos administrativos previstos por ley, fue dejado sin efecto el primer memorando de despido ilegalmente dispuesto por el Director recurrido; sin embargo, en su afán de continuar vulnerando sus derechos dispuso la iniciación de un sumario administrativo totalmente arbitrario, señalando recién en el mes de diciembre de 2004 al co recurrido, Jorge Oblitas Ortiz, como autoridad sumariante sin cumplir la previsión del art. 12 inc. a) del Reglamento 23318-A de la Ley SAFCO, proceso que emerge a raíz de que la Directora interina, dispuso arbitrariamente que su representado se aleje del puerto de Antofagasta en Chile, dejando sus funciones para realizar una comisión en el puerto de Matarani en el Perú, donde no rige el régimen de Agente Aduanero Boliviano, así como desaloje el inmueble de propiedad del Consulado General de Bolivia en Antofagasta, desconociendo que con sus propios recursos construyó una vivienda para su persona y su familia con plena autorización de los funcionarios de la ASP-B.

Indica que ante la imposibilidad de desalojar su vivienda y trasladarse al mismo tiempo al puerto de Matarani, representó ambas actuaciones y disposiciones del Director recurrido, conforme le permite el art. 7.II del Estatuto del Funcionario Público (EFP), que consagra el derecho de todo funcionario de carrera de representar las ordenes

superiores que perjudiquen gravemente a la institución, aspecto que fue avalado por la Resolución SSC/IRJ/AR-001/2005, de 3 de enero, a cuya consecuencia, el recurrido comenzó a ordenar y presionar al Sumariante co recurrido para que rechace toda la prueba ofrecida en dicho proceso, por lo que solicitó su recusación, autoridad que debió allanarse o, en su caso rechazarla, pero fue el Director recurrido quien sin jurisdicción ni competencia declaró la ilegalidad de la excusa, que en ningún momento se la planteó. Posteriormente, al notificársele con dicha Resolución, al mismo tiempo se lo notificó con la Resolución 001/2005, de 17 de enero, que dispuso la destitución de su cargo, sin haber dado lugar al debido proceso ni a la recepción de prueba ni haber resuelto el incidente de nulidad y la solicitud de acumulación de obrados. Por otra parte, al momento en que estaba siendo notificado con dichas resoluciones ilegales, se enteró de los cambios que estaban realizando en los administradores de puertos, pues en franco nepotismo se dispuso que Reynaldo LLanos, que ejerce funciones de Administrador en el puerto de Arica, pase a ejercer las funciones de su representado, colocando a otra persona en el puerto de Arica, todo sin realizar la tramitación pertinente ante la Cancillería de la República. Asimismo, sin que exista resolución ejecutoriada para su destitución, se pretendió desalojarlo, prueba de ello es el decreto de 20 de enero de 2005 que dio curso a su pedido de complementación de la Resolución 001/2005, de 17 de enero, con el que fue notificado recién el 24 de enero de 2005, momento a partir del cual corre el término para plantear el recurso de revocatoria y el recurso jerárquico ante la Superintendencia y en su caso el proceso contencioso administrativo. De otro lado, al haber solicitado a la autoridad sumariante se le informe de las actuaciones ocurridas dentro del proceso en curso, pudo evidenciar que el sumariante co-recurrido, había fabricado una serie de documentos, entre los que se encuentra el acta de audiencia de confesión provocada, que afirma que su abogada se hubiese resistido a implementar la prueba confesoria.

Finaliza señalando que en una actitud arbitraria y viendo que su representado se encontraba con baja médica en su domicilio particular, el 14 de enero de 2005 -antes de que la autoridad sumariante dicte la Resolución de 17 de enero de 2005- envió una comisión a Antofagasta el 19 de enero de 2004 para desalojarlo junto con su familia, desconociendo que la Resolución de su destitución no contiene ninguna orden de desalojo de vivienda y que la misma no está ejecutoriada y es susceptible de ser aún anulada, modificada, revocada en varias instancias, y pese a que dichos funcionarios comisionados no tenían las credenciales correspondientes para ingresar a recintos portuarios en Chile, rompieron el candado, la cadena y reja de la vivienda de su representado, a quienes luego de la denuncia que efectuó se les aplicó una multa. No obstante tanto atropello a sus derechos, a exigencia del Director recurrido, el Canciller recurrido ordenó al Cónsul de Bolivia interponga un recurso de protección similar al amparo constitucional ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta, la que admitió el recurso y pretendió ordenar que su representado informe en cinco días sobre supuestos actos en los que estuviera incurriendo, a raíz de lo cual presentó declinatoria internacional de jurisdicción, con lo que demuestra que se encuentra desprotegido y sometido ante leyes chilenas y sus tribunales.

I.1.2.Derechos y garantías supuestamente vulnerados

Considera lesionados los derechos a no ser juzgado sin ser oído y a no ser condenado sin ser juzgado por autoridad competente y a la garantía del debido proceso.

I.1.3. Autoridades recurridas y petitorio

Interpone recurso de amparo constitucional contra Iván Guzmán Ruescas, Director General de la ASP-B, Jorge Oblitas Ortiz, Jefe de la Unidad de Asuntos Legales y Jorge Gumucio Granier, Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Cancillería General de la República, solicitando se declare procedente, y: a) se deje sin efecto el desalojo de su vivienda mientras no adquiera la ejecutoria la Resolución 001/2005, de 17 de enero; b) se deje sin efecto el memorando de destitución de su cargo de Administrador de ASP-B en Antofagasta; y c) se ordene que el Cónsul de Bolivia en Antofagasta, retire la demanda de protección y amparo presentado en su contra.

I.2. Audiencia y Resolución del Tribunal de amparo constitucional

Efectuada la audiencia pública el “2 de febrero” de 2005, conforme consta en el acta de fs. 200 a 204, sin la asistencia del representante del Ministerio Público, se produjeron las siguientes actuaciones:

I.2.1. Ratificación y ampliación del recurso

El recurrente ratificó y reiteró los extremos de su demandada y en el memorial cursante de fs. 157-159 vta., presentado el día de la audiencia, señaló que: 1) los vicios procedimentales ocurridos en el proceso administrativo seguido en su contra no son objeto del recurso, pues existen aún las vías de impugnación de esas resoluciones, el recurso se funda contra las restricciones, amedrentamiento, agresión y actos vandálicos de verdadero terrorismo administrativo en los que incurrieron los recurridos al intentar tomar la ley por sus propias manos, ejecutar su despido y destitución del cargo, así como intentar acreditar a su sustituto en el puerto de Antofagasta, a simple requerimiento verbal, toda para ejecutar una destitución, que no tiene sentencia ejecutoriada; 2) frente a los graves daños ocasionados, al encontrarse en grave estado de salud, no existe otro medio de defensa contra los graves daños causados a los bienes del Estado Boliviano en Antofagasta, pues se procedió a la ruptura de chapas, candados y rejas de un bien inmueble que es patrimonio del Estado para intentar desalojarlo de su vivienda, utilizando medios vandálicos y delictivos; 3) el recurrido al no lograr su cometido le entregó ante autoridades chilenas, desconociendo las leyes y tratados correspondientes, entre ellos, la Declaración de Arica de 1953, con carácter de ley, por haber sido reconocida como tratado internacional, que dispone que las leyes aplicables y las normas de conflicto en asuntos bilaterales entre Bolivia y Chile se deben someter en todas sus controversias, conflictos y dilucidación solamente a tribunales bolivianos y en aplicación de las leyes bolivianas, y habiendo tramitado declinatoria de jurisdicción ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta, ésta se encuentra en suspenso, pues como medida a mejor proveer se dispuso la consulta ante la Corte Suprema de Justicia. Finalizó solicitando la intervención de dicha Administración portuaria por los innumerables actos de corrupción cometidos por el Director recurrido y la destitución del recurrido Iván Guzmán Ruescas y el retiro del recurso protectivo presentado por el Cónsul de Bolivia en Antofagasta.

I.2.2. Informe de las autoridades recurridas

El Jefe de la Unidad de Asuntos Legales de ASP-B, señaló lo siguiente: a) es autoridad sumariante dentro del proceso interno instaurado contra el recurrente, quien no es funcionario de carrera, puesto que de acuerdo con el art. 50 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal (NBSAP), una persona obtiene la calidad de funcionario de carrera una vez que la Superintendencia de Servicio Civil le otorga número de registro, previa certificación del Servicio Nacional de Personal de cumplimiento de los requisitos formales de incorporación, cuyos requisitos están claramente definidos por el Estatuto del Funcionario Público, y si bien el recurrente cumple con la condición de tener más de cinco años de antigüedad; empero, debe presentar renuncia voluntaria a su cargo e incorporarse como funcionario de carrera, lo que no consta en el caso del recurrente, tampoco existe la respectiva resolución administrativa de la Superintendencia, quedando cuestionada la alegada condición de funcionario de carrera; 2) el proceso interno se instauró como consecuencia de la contravención cometida por el recurrente al art. 8 inc. c) de la EFP, que establece acatar las determinaciones de sus superiores jerárquicos; en el presente caso, la Dirección General de ASP-B, dispuso que el recurrente se constituya en comisión al puerto de Matarani a objeto de realizar un estudio sobre la factibilidad de la utilización de ese puerto en las operaciones de comercio exterior de este país, debido a la privatización del puerto de Arica, siendo necesario conseguir salidas alternativas para el comercio exterior; sin embargo, el recurrente se negó a cumplir con esa comisión representando la orden; 3) al realizar su representación incurrió en excesos al arrogarse atribuciones que no tiene, como la de disponer la no ejecución de ese instructivo emanado de la máxima autoridad ejecutiva, incurriendo en varias apreciaciones subjetivas respecto al manejo institucional, acusando al Director General de una serie de conductas que no han sido probadas, a cuya consecuencia, instruyó como autoridad sumariante, la instauración de proceso administrativo; por lo que, se constituyó en Antofagasta a objeto de notificar al recurrente con la Resolución de apertura de sumario y apertura de periodo probatorio, habiéndosele recibido su declaración informativa, actuaciones que demuestran que se observó el debido proceso. Posteriormente, la abogada del recurrente propuso una serie de pruebas; empero, la audiencia no se llevó a cabo porque su abogada adujo que tenía un juicio oral. Concluido el periodo probatorio, el recurrente planteó recusación de su persona, y en cumplimiento del art. 26 del DS 23318-A, remitió a la máxima autoridad para que resuelva la legalidad o ilegalidad de la recusación, quien la declaró ilegal, conminándose a seguir conociendo el proceso hasta el pronunciamiento de la respectiva Resolución, la que fue dictada el 17 de enero de 2005, determinándose la responsabilidad administrativa del recurrente y disponiendo en aplicación del art. 29 de la Ley de Administración y Control Gubernamental (LSAFCO) su destitución del cargo, Resolución que fue motivo de complementación presentada por el recurrente, la que fue debidamente deferida, habiendo planteado el actor recurso de revocatoria, el que se encuentra en trámite.

Por su parte la abogada apoderada de Jorge Gumucio Granier, -co-recurrido- señaló que: i) con relación al problema laboral que tiene el recurrente, el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene ninguna ingerencia; ii) el Cónsul de Bolivia en Antofagasta, en busca de conseguir la restitución del bien inmueble de propiedad del Consulado de Bolivia en Antofagasta, que fue cedido en un inicio a la ASP-B para que

allí puedan funcionar las oficinas de la ASP-B, y así funcionaron; empero, el recurrente decidió instalar su vivienda familiar, habiendo trasladado las oficinas de la ASP-B a una oficina en el mismo puerto. Conocido este hecho el Cónsul de Bolivia recibió instrucciones para poder restituir la posesión de dicho inmueble al Consulado de Bolivia como legítimo propietario, iniciándose las gestiones correspondientes a nivel conciliatorio, las mismas que no fueron atendidas favorablemente, por lo que el Cónsul tuvo que recurrir a las autoridades chilenas para someterlo a un recurso de protección que se encuentra en trámite; acción que se encuentra respaldada por lo previsto en el art. 137 de la Constitución Política del Estado (CPE), porque todo patrimonio de Consulado es patrimonio del Estado y ningún bien inmueble en ningún país puede ser usado como vivienda familiar, iii) no es cierto que el recurrente sea representante en el exterior, tampoco es evidente que se hubiese acreditado un nuevo Administrador a simple petición verbal, pues el Director General de ASP-B, ahora recurrido, fue quien comunicó que se designó un nuevo Administrador en Antofagasta, habiendo requerido una acreditación oficial de la Cancillería. En virtud de esa nota se instruyó al Cónsul comunicar el nombre del nuevo funcionario, por lo que la actuación del Cónsul en Antofagasta para restituir el inmueble no ha vulnerado ningún derecho constitucional. Concluyó solicitando la improcedencia del recurso.

I.2.3. Resolución

La Resolución 11/2005 cursante de fs. 205 a 206, declaró procedente el recurso con relación a Iván Guzmán Ruescas y al Embajador Jorge Gumucio Granier e improcedente respecto de Jorge Oblitas Ortiz, disponiendo que los recurridos se abstengan de realizar actos ilegales en tanto quede ejecutoriada la Resolución Administrativa 001/2005, de 17 de enero, bajo los siguientes fundamentos: 1) el proceso administrativo iniciado contra el recurrente no se encuentra ejecutoriado y aún está pendiente de resolución el recurso de revocatoria que fue interpuesto, existiendo la posibilidad por parte del recurrente de interponer el recurso jerárquico. En consecuencia, la ASP-B no puede ejecutar la destitución dispuesta en la Resolución 001/2005; 2) tampoco procede el desalojo de la vivienda ocupada por el recurrente en Antofagasta, ya que como consecuencia del proceso administrativo y una vez que la respectiva resolución quede ejecutoriada recién la ASP-B podrá realizar los trámites correspondientes de desalojo, por lo que el Director General recurrido, así como el Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto incurrieron en los actos ilegales denunciados por el recurrente, el primero, por haber ordenado la destitución sin que exista resolución ejecutoriada y, el segundo, por ordenar el desalojo.

II. CONCLUSIONES

Del análisis del expediente y de la prueba aportada, se concluye lo siguiente:

II.1. Por certificación de 10 de noviembre de 2004, Carlos La Fuente Cortéz (representado de la recurrente), es funcionario en la Administración del Puerto de Antofagasta de la ASP-B, desde el 24 de junio de 1997, ocupando el cargo de Administrador del Puerto de Antofagasta (fs. 1; 4-5, 15-16).

II.2. A raíz de haberse suspendido desde el 1 de noviembre de 2002 el pago de alquileres por vivienda de los administradores del Puerto de Arica y Antofagasta, (fs.

26-27; 125-126) el representado de la recurrente ocupa como vivienda el segundo piso del inmueble de propiedad del Consulado de Bolivia, ubicado en el Pasaje Argomedo 241 en Antofagasta, funcionando en el primer piso hasta el 18 de enero de 2005, las oficinas de la ASP-B (fs. 165-166).

II.3. Mediante memorando 258/2004, de 22 de noviembre, la Directora General a.i. de la ASP-B, le comunicó al representado de la recurrente su declaratoria en comisión para viajar al puerto de Matarani a objeto de realizar una evaluación de las potencialidades de dicho puerto y por instructivo DG 381/2004, de la misma fecha, se le instruyó desalojar los ambientes de las oficinas de la ASP-B en Antofagasta, utilizados por el representado como vivienda (fs. 48, 49).

II.4. El representado de la recurrente, el 23 de noviembre de 2004 representó las referidas instrucciones señalando que las mismas eran excluyentes, que no podía realizarlas y que no daría cumplimiento hasta las mismas sean dispuestas mediante Resolución Administrativa expresa, emitida por el Directorio de la ASP-B (fs. 117-118; 127-128). Presentando posteriormente, el 25 de noviembre de 2004 recurso de revocatoria contra dichas instrucciones, el que fue rechazado mediante nota ASP-B-DG/401/2004, de 6 de diciembre, a lo que el recurrente solicitó el 7 de diciembre la rectificación, complementación y enmienda de la referida nota, solicitud que mediante nota ASP-B DG/403/2004, de 8 de diciembre fue declarada no ha lugar por el Director recurrido, interponiendo el recurrente recurso jerárquico ante el Superintendente Civil, quien por Resolución SSC/IRJ/AR-001/005, de 3 de enero, resolvió rechazar el recurso jerárquico (fs. 58-61).

II.5. Por memorando 265/04, de 10 de diciembre de 2004, se designó al Jefe de la Unidad de Asuntos Legales de la ASP-B (co-recurrido) Autoridad Sumariante para sustanciar el proceso administrativo interno seguido contra el representado de la recurrente, dictándose Auto de apertura de sumario, por desacato a determinaciones de la Dirección General de la Administración y por incumplimiento de deberes al negarse a cumplir el memorando 258/2004 y el instructivo DG 381/2004 (fs. 48-53).

II.6. Abierto el periodo probatorio, el representado de la recurrente formuló recusación contra el Sumariante, quien por oficio de 13 de enero de 2005, remitió la recusación ante el Director recurrido, a efectos de que resuelva sobre su legalidad o ilegalidad (fs. 56). El Director recurrido, por providencia de 14 de enero de 2005, declaró la ilegalidad de la recusación planteada, disponiendo que la Autoridad Sumariante prosiga con la causa (fs. 57).

II.7. El 17 de enero de 2005, dentro del señalado proceso, la Autoridad Sumariante dictó Resolución declarando la responsabilidad administrativa del representado de la recurrente por contravención al inc. c) del art. 8 del EFP inc. c) del art. 15 del DS 25749, disponiendo, en aplicación del art. 29 de la LSAFCO, su destitución del cargo de Administrador de la ASP-B en el Puerto de Antofagasta (fs. 48-53), Resolución con la que se le notificó el 18 de enero de 2005 a la recurrente (fs. 53). Por memorial de 18 de enero de 2005, la recurrente presentó aclaración y complementación de la referida resolución, pidiendo se señale la Ley que su representado debía acatar (fs. 54),

solicitud que fue resuelta por Resolución de 20 de enero de 2005 (fs. 55).
II.8. Por nota de 18 de enero de 2005 dirigida al Cónsul de Bolivia, el representado de la recurrente, le informó que a partir de 18 de enero de 2004, las operaciones administrativas de la ASP-B fueron trasladadas para mejor servicio al recinto portuario terminal "E.P.A", por lo que el inmueble de pasaje Argomedo 241 es su actual vivienda, solicitando consulta a la Cancillería sobre el destino del mismo (fs. 72).

II.9. El 19 de enero de 2005, funcionarios de la ASP-B, viajaron a Antofagasta con la intención de obtener la restitución de las oficinas del consulado, pero no pudieron acceder a ella ni hacer entrega del memorando de destitución del representado de la recurrente, quien habría colocado candados en la puerta de acceso (fs. 65). En la misma fecha, el Director recurrido posesionó como nuevo Administrador Portuario en Antofagasta a Reynaldo Llanos Mendizábal, dirigiendo nota al Gerente General de la empresa Portuaria sobre el cambio realizado (fs. 185)

II.10. Por carta 014/05/, de 20 de enero dirigida al Director General de la ASP-B - recurrido-, el Gerente General de la empresa Portuaria Antofagasta (EPA), le indicó que no era posible autorizar el ingreso de la Comisión Especial enviada al puerto de Antofagasta, mientras los cambios en la Administración de la ASP-B no se oficialicen por medio de las cancillerías de ambos países, indicándole que el representando de la recurrente es el representante oficial reconocido por la Administración Portuaria de Antofagasta (fs. 63). A cuyo efecto el Director recurrido, mediante nota de "19 de enero de 2005", dirigida al Viceministro recurrido, le solicitó instruya al Cónsul boliviano, realice una comunicación oficial a la EPA, indicando que el nuevo administrador de ASP-B en Antofagasta es Reynaldo Llanos Mendizábal (fs. 185). Solicitud que fue deferida positivamente por el Canciller recurrido (fs. 186), habiéndose comunicado por nota de 20 de enero de 2004 al Consulado de Chile la posesión del nuevo Administrador (fs. 187).

II.11. El 20 de enero de 2005, ante la negativa del representado de la recurrente de desalojar las oficinas del Consulado, el Cónsul de Bolivia, Walter Ordoñez Burgos, interpuso recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Antofagasta contra el representante de la recurrente, aduciendo que éste cesó en sus funciones de Administrador desde el 17 de enero de 2005 y que el Consulado Boliviano es propietario de dicho inmueble, solicitando su entrega inmediata (fs. 64-68), a cuya consecuencia el Presidente de dicha Corte dispuso la citación del recurrente a objeto de que informe dentro del plazo de cinco días (fs. 69), a lo que el recurrente por memorial de 24 de enero de 2005 planteó declinatoria de jurisdicción, pidiendo que la Corte se inhiba del conocimiento del caso y desestime el recurso presentado en su contra (fs. 74-79).

II.12. La Corte Apelaciones, mediante providencia de 28 de enero de 2005, dispuso la constitución de dicho Tribunal en el inmueble de pasaje Argomedo 241 a objeto de constatar la ocupación de dicho recinto, suspendiendo el trámite hasta resolución de acuerdo a rol, constituyéndose en la misma fecha para tal fin (fs. 165-166).

II.13. El 28 de enero de 2005, el representado de la recurrente formalizó ante la Fiscalía local de Antofagasta denuncia contra los funcionarios que pretendieron desalojarlo,

alegando que intentaron romper las cerraduras y causaron daños materiales (fs. 146-148).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

El recurrente solicita tutela denunciando que las autoridades recurridas sin que haya concluido el proceso administrativo seguido en su contra han ejecutado la Resolución de destitución pronunciada por la Autoridad Sumariante e intentan desalojarlo del inmueble de propiedad del Consulado de Bolivia que ocupa como vivienda, no obstante que no existe sentencia ejecutoriada, habiendo adoptado medidas de hecho llegando a interponer un recurso protectorio ante autoridades chilenas, con la intención de desalojarlo de su vivienda, desconociendo que el proceso sumario se encuentra en plena tramitación, sujeto a los recursos que por ley le corresponden, proceso que ha sido desarrollado con vicios de nulidad y con violaciones a la garantía del debido proceso. En consecuencia, corresponde establecer si los hechos demandados son evidentes y si se encuentran dentro del ámbito de protección que brinda el amparo constitucional.

III.1. Al emerger la problemática planteada de la tramitación de un proceso administrativo interno a un funcionario en ejercicio de la función pública, como es el recurrente, el que en primera instancia concluyó con la Resolución de su destitución pronunciada por el Sumariante, Resolución -que a decir del recurrente- ha sido ejecutada sin que previamente haya concluido el referido proceso, corresponde realizar las siguientes consideraciones:

La garantía del debido proceso, se encuentra consagrada en el art. 16.IV de la CPE, cuyo texto expresa que nadie puede ser condenado sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal, ni la sufrirá si no ha sido impuesta por Sentencia ejecutoriada y por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado”. De lo que se extrae que la Ley fundamental del país, persigue evitar la imposición de una sanción, o la afectación de un derecho, sin el cumplimiento de un proceso previo, en el que se observen los derechos fundamentales y las garantías de naturaleza procesal contenidos en la Constitución y las leyes que desarrollan tales derechos, garantía que conforme a la jurisprudencia sentada por este Tribunal, alcanza a toda clase de procesos judiciales o administrativos (Así las SSCC 378/2000-R, 441/2000-R, 128/2001-R, 347/2001-R, 0081/2002-R y 378/2002-R, entre otras).

En ese orden, la jurisprudencia de este Tribunal ha desarrollado entendimientos sobre el alcance, contenido y significado del respeto a las garantías del debido proceso, su reconocimiento como derecho fundamental y humano en un Estado de Derecho, así como su inexcusable observancia y exigibilidad en toda actividad sancionadora sea en el ámbito judicial o administrativo. Así, la SC 0042/2004, de 22 de abril, entre otras, determinó que: “toda actividad sancionadora del Estado, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa, que implica a su vez, entre otros elementos, la notificación legal con el hecho que se le imputa al afectado, y con todas las actuaciones y resoluciones

posteriores, la contradicción y presentación de pruebas tendentes a desvirtuar la acusación, la asistencia de un defensor, el derecho pro actione ó a la impugnación; asimismo, el derecho a la defensa, se relaciona directamente con los derechos a la igualdad de las partes ante la ley y ante su juzgador, al juez natural y a la seguridad. Además, cabe hacer notar que en la SC 136/2003-R, este Tribunal ha establecido que el derecho a defensa debe ser interpretado conforme al principio de favorabilidad antes que restrictivamente; posiciones todas, afines a la doctrina administrativa contemporánea”.

III.2. Preciado como está, que la garantía del debido proceso debe efectivizarse en todas las instancias en las que a las personas se les atribuya la comisión de un acto que vulnere la normativa vigente, aplicando el procedimiento previsto en la ley. La comisión de faltas o contravenciones en las que incurran los funcionarios públicos, da lugar al inicio de un debido proceso administrativo, a fin de que el sindicado tenga la oportunidad de defenderse con todos los medios legales previstos por ley, para que finalmente, la autoridad sumariante pronuncie, con la debida fundamentación, la Resolución Administrativa correspondiente, la cual, admite vías de impugnación con las que cuenta el funcionario, que son los recursos que la norma aplicable prevé para impugnar los supuestos actos u omisiones en los que se hubiese incurrido a tiempo de dictar la resolución administrativa, recursos que pueden ser utilizados en la misma sede administrativa, entre los que se encuentra el recurso de revocatoria ante la misma autoridad que dictó la resolución que se impugna, y el recurso jerárquico ante la autoridad superior, con cuya resolución esta vía queda agotada, pudiendo abrirse, si la norma así lo establece, la posibilidad que la parte afectada pueda plantear demanda contencioso administrativa ante la autoridad judicial competente, para impugnar lo resuelto en la instancia administrativa.

Ahora bien, por principio general, la ejecución de las resoluciones administrativas dictadas dentro de los procesos internos, al igual que las resoluciones judiciales, se realizará siempre y cuando las mismas hayan adquirido ejecutoria y tengan calidad de cosa juzgada, vale decir, que no puede iniciarse ningún acto de ejecución sin que previamente haya concluido el correspondiente procedimiento legal en todas las instancias; empero, si bien es evidente, que en materia administrativa existe también la posibilidad, de que la interposición de cualquier recurso puede no suspender la ejecución del acto administrativo o resolución impugnada, como lo dispone el art. 59 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA); sin embargo, esta salvedad sólo opera si la norma aplicable así lo determina, es decir, que la normativa debe establecer expresamente el carácter de los efectos de los recursos impugnativos -si es suspensivo o devolutivo-, así como los criterios de ejecución, determinando el momento en el que debe ejecutarse la Resolución Administrativa, la que podrá efectuarse inmediatamente o una vez concluido todo el procedimiento en la vía administrativa o inclusive recién cuando haya concluido el contencioso administrativo, si el procedimiento reconoce esta vía jurisdiccional de impugnación.

Consecuentemente, la ejecución de la Resolución Administrativa pese a que es objeto aún de impugnación a través de los recursos previstos por Ley, sólo puede hacerse efectiva inmediatamente, siempre y cuando exista norma expresa que determine tal situación en el procedimiento aplicable al caso, entender lo contrario, sería permitir un acto discrecional de la administración, en contra de la potestad reglada que tiene en

materia sancionadora, en virtud de la cual no sólo deben estar señaladas expresamente en la Ley las contravenciones y las sanciones, sino también el procedimiento a seguir, al que debe sujetarse la autoridad, por lo mismo, si la norma no establece que la interposición de un recurso no suspende la ejecución de la resolución, debe entenderse que la Resolución Administrativa sólo podrá ejecutarse cuando adquieran calidad de cosa juzgada. (SC 702/20004-R, de 12 de mayo).

III.3. Hechas las precisiones anteriores, las normas previstas en el DS 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública), con las modificaciones introducidas por el DS 26237, de 29 de junio de 2001, cuyo análisis corresponde realizar al haber sido aplicados al caso que se examina, establecen un procedimiento respecto a la responsabilidad administrativa emergente de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público. Así el art. 18 del DS 26237 dispone que el proceso interno consta de dos etapas: sumarial y de impugnación, esta última constituida por los recursos de revocatoria y jerárquico.

Por su parte, el art. 21 inc. a) establece que el sumariante es la autoridad legal competente para conocer de las presuntas faltas o contravenciones del servidor público y disponer la iniciación del proceso o pronunciarse en contrario con la debida fundamentación; por su parte, el inc. d) dispone acumular y evaluar las pruebas de cargo y descargo; y, el inc. f) prescribe en caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar Resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del art. 29 de la LEY SAFCO, que dispone que la autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta una máximo de treinta días; o destitución.

Por su parte, el art. 32 del DS 23318-A, establece que el máximo ejecutivo o el Ministro del sector, según sea el caso, son responsables de la ejecución de las resoluciones pasadas en autoridad de cosa juzgada. Lo que implica que una resolución del Juez sumariante no puede ejecutarse por el mismo ni por el Juez que conozca el recurso impugnativo, si es que previamente la resolución impugnada no adquirió la calidad de cosa juzgada.

III.4. Realizadas las consideraciones de orden legal y jurisprudenciales, en el caso que se examina, se tiene establecido que el representado de la recurrente, en su calidad de Administrador del puerto de Antofagasta fue sometido a la tramitación de un proceso administrativo interno bajo las normas de los DDSS 23318-A y 26237, por desacato a determinaciones de la Dirección General de la ASP-B, al negarse a cumplir el memorando 258/2004, de 22 de noviembre, mediante el que se lo declaraba en comisión para viajar al puerto de Matarani, así como el instructivo DG 381/2004, de la misma fecha, en el que se le instruyó desalojar los ambientes de las oficinas de la ASP-B en Antofagasta, utilizados por el representado como vivienda, designándose por memorando 265/04, de 10 de diciembre de 2004, al Jefe de la Unidad de Asuntos legales de la ASP-B (co recurrido) autoridad sumariante para sustanciar el referido proceso, y una vez concluido el periodo probatorio, el 17 de enero de 2005, la Autoridad Sumariante dictó Resolución declarando la responsabilidad administrativa del representado de la recurrente por contravención al inc. c) del art. 8 del EFP inc. c)

del art. 15 del DS 25749, disponiendo, en aplicación del art. 29 de la Ley 1178, su destitución del cargo de Administrador de la ASPB- en el Puerto de Antofagasta, Resolución con la cual se le notificó el 18 de enero de 2005, habiendo presentado en la misma fecha, aclaración y complementación de la referida resolución, que fue resuelta por el Sumariante; sin embargo, encontrándose aún en trámite dicho proceso, el Director General recurrido emitió el memorando de destitución del representado de la recurrente y el 19 de enero de 2005, la autoridad recurrida posesionó como nuevo Administrador Portuario en Antofagasta a Reynaldo Llanos Mendizábal, dirigiendo una nota de comunicación al Gerente General de la empresa Portuaria de Antofagasta, sobre el cambio realizado, quien por carta de 20 de enero del mismo año, le indicó que no era posible autorizar el ingreso de la Comisión Especial enviada al puerto de Antofagasta, mientras los cambios en la Administración de la ASP-B no se oficialicen por medio de las cancillerías de ambos países, indicándole que el representando de la recurrente es el representante oficial reconocido por la Administración Portuaria de Antofagasta. A cuyo efecto el Director recurrido, mediante nota de "19 de enero de 2005", dirigida al Viceministro recurrido, le solicitó instruya al Cónsul boliviano, realice una comunicación oficial al Gerente de dicha empresa portuaria, indicándole que el nuevo Administrador de ASP-B en Antofagasta es Reynaldo Llanos Mendizábal. Solicitud que fue respondida positivamente por el Viceministro recurrido, habiéndose comunicado por nota de 20 de enero de 2005 al Consulado de Chile la posesión del nuevo Administrador.

Por otra parte, continuando con los actos de ejecución de la referida Resolución de 17 de enero de 2005, alternativamente el 19 de enero de 2005, funcionarios de la ASP-B, viajaron a Antofagasta con la intención de obtener la restitución de las oficinas del consulado, pero no pudieron acceder a ella ni hacer entrega del memorando de destitución del representado de la recurrente, quien habría colocado candados en la puerta de acceso. Por último, ante la negativa del representado de la recurrente de desalojar las oficinas del Consulado, el Cónsul de Bolivia, Walter Ordoñez Burgos, interpuso recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Antofagasta contra el representante de la recurrente, aduciendo que éste cesó en sus funciones de Administrador desde el 17 de enero de 2005 y que el Consulado Boliviano es propietario de dicho inmueble, solicitando su entrega inmediata, recurso que se encuentra en trámite y en el que el representado de la recurrente por memorial de 24 de enero de 2005 planteó declinatoria de jurisdicción, pidiendo que la Corte se inhiba del conocimiento del caso y desestime el recurso presentado en su contra.

Los antecedentes expuestos precedentemente, permiten concluir que el Director General de la ASP-B, recurrido, antes de que el proceso interno seguido contra el recurrente adquiriera la calidad de cosa juzgada, realizó actos de ejecución de la Resolución de primera instancia emitida por la autoridad sumariante, desconociendo que por mandato del art. 32 del DS 23318-A la resolución del juez sumariante no puede ejecutarse por él mismo ni por el juez superior, si es que previamente la Resolución impugnada no adquirió la calidad de cosa juzgada; sin embargo, en el caso presente, el Director recurrido procedió a ejecutar la Resolución de destitución emitida por el Juez sumariante, emitiendo el memorando de destitución y posesionando inmediatamente a otra persona en el cargo del representado de la recurrente, siendo así que, al no existir una Resolución ejecutoriada dentro del proceso interno seguido contra el representado de la recurrente, no podía procederse a la ejecución de la

resolución de primera instancia, tal como aconteció en este caso, acto ilegal con el que se vulneró la garantía al debido proceso del recurrente, por lo que por este extremo es viable la tutela demandada.

III.5. Respecto a las supuestas ilegales acciones de desalojo realizadas con el objeto de obtener la restitución del bien inmueble del Consulado de Bolivia en Antofagasta y, que es utilizado por el representado de la recurrente como vivienda, en las que a criterio de éste habría incurrido el Viceministro co-recorrido, corresponde señalar que las acciones realizadas por el Cónsul de Bolivia en Antofagasta se efectuaron con el objeto de conseguir la restitución del inmueble de propiedad del Consulado de Bolivia en Antofagasta que fue cedido en inicio a la ASP-B (donde trabaja el representado de la recurrente) y que posteriormente, a partir del 18 de enero de 2005, las operaciones de esa Administración fueron trasladadas a otro inmueble, situación que el mismo mandante de la recurrente representó preguntando a la Cancillería, sobre el destino del inmueble ocupado por él como vivienda, por lo que al tratarse de un asunto independiente del proceso administrativo iniciado contra el actor, no corresponde otorgar la tutela que solicitada en sentido de que se deje sin efecto la orden de desalojo, extremo que deberá ser resuelto ante las instancias correspondientes; por lo mismo, se evidencia que el Viceministro co-recorrido no tuvo ninguna ingerencia en el proceso administrativo iniciado contra el recurrente, y si bien es evidente que ésta autoridad ordenó al Cónsul de Bolivia realice las acciones pertinentes a objeto de obtener la restitución del referido bien inmueble; empero, éstas obedecieron a las razones expuestas precedentemente y que son independientes al proceso administrativo, por consiguiente, respecto a este aspecto el recurso resulta improcedente.

III.6. Por otra parte, con relación a la pretensión del representado de la recurrente de que a través del presente recurso de amparo se deje sin efecto el trámite del recurso protectivo interpuesto en su contra por el Cónsul de Bolivia ante el Tribunal de Apelaciones de Antofagasta para lograr la restitución del inmueble de propiedad del Consulado de Bolivia, corresponde señalar que el actor presentó declinatoria de competencia ante ese Tribunal, pidiendo que se inhiba del conocimiento del caso y desestime el recurso presentado en su contra, el que se encuentra en pleno trámite, lo que significa, que existe una vía que el recurrente ha activado para la protección de sus derechos, la misma que se encuentra pendiente de resolución, por lo que, conforme a la naturaleza subsidiaria del amparo, -que establece que esta acción tutelar procede siempre que no hubiere otro medio o recurso legal para la protección inmediata de los derechos y garantías restringidos, suprimidos o amenazados- no corresponde otorgar la tutela sobre estos extremos; en consecuencia, la supuesta ilegal interposición del recurso de protección en contra del recurrente, no corresponde ser analizada a través del presente recurso de amparo que se reitera, por su naturaleza subsidiaria no es sustitutivo de otros recursos o vías, máxime, si el actor ya activó los mismos, por lo que respecto a este parte del petitum el recurso se torna improcedente.

III.7. Finalmente, con relación a la denuncia de vicios procesales e irregularidades cometidas en la sustanciación del proceso seguido contra el representado de la recurrente, cualquier supuesta ilegalidad cometida en el sumario administrativo puede ser objetada a través de los recursos previstos por Ley, del que el representado de la

recurrente tiene expeditos, determinando este hecho la improcedencia del recurso, en atención al carácter subsidiario del amparo, conforme lo ha establecido la jurisprudencia de este Tribunal (SSCC 212/2002-R, 304/2002-R, 1033/2002-R, 1219/2002-R, entre otras), por lo mismo, los supuestos actos en los que hubiese incurrido el Sumariante en la tramitación de la etapa sumarial, no pueden ser analizados en esta vía, al contar el recurrente con los recursos de impugnación pertinentes.

De todo lo expuesto, se concluye que la Corte de amparo, al haber declarado procedente el recurso, respecto del Director General de la ASP-B recurrido y del Viceministro, e improcedente con relación a la Autoridad Sumariante co-recurrida, ha valorado parcialmente los datos del proceso y las normas aplicables al mismo.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional, en virtud de la jurisdicción y competencia que le confieren los arts. 19.IV y 120.7ª de la CPE; arts. 7 inc. 8) y 102.V de la Ley del Tribunal Constitucional, en revisión, resuelve:

1º REVOCAR en parte la Resolución 11/2005, de 2 de febrero, cursante de fs. 205 a 206, pronunciada por la Sala Penal Segunda de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz y CONCEDER la tutela del recurso únicamente respecto al Director General de la ASP-B recurrido por haber realizado acciones contrarias al debido proceso.

2º Declarar IMPROCEDENTE el recurso con relación al Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto.

3º Mantener la improcedencia respecto de la Autoridad Sumariante.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional

No intervienen la Decana, Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas y el Magistrado Dr. José Antonio Rivera Santibáñez, por encontrarse con licencia.

Fdo. Dr. Willman Ruperto Durán Ribera
Presidente

Dra. Martha Rojas Álvarez
Magistrada

Dr. Artemio Arias Romano
Magistrado

Dr. Wálter Raña Arana
Magistrado

2. SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0133/2007-R

Sucre, 14 de marzo de 2007

Expediente: 2006-13760-28-RAC

Distrito: La Paz

Magistrado Relator: Dr. Artemio Arias Romano

En revisión la Resolución 18/2006, de 20 de abril, cursante de fs. 160 a 163, pronunciada por la Sala Penal Tercera de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz, dentro del recurso de amparo constitucional interpuesto por José Fernando Vélez Posada en representación de la Sociedad de Responsabilidad Limitada "Show Time S.R.L." contra Andrés Miranda Arandia, Director de Recaudaciones; José Abel Martínez Miden, Director Especial de Finanzas; Miguel Sepúlveda, Jefe de la Unidad de Ingresos; Fernando Lema Zavalía, Jefe del Área de Ingresos y Ronald Cortez Castillo, Jefe de la Unidad Especial de Recaudaciones, todos funcionarios del Gobierno Municipal de La Paz, alegando la vulneración de los derechos de la empresa que representa a la seguridad jurídica, al trabajo, al ejercicio del comercio y "libertad de empresa", a la defensa, y de la garantía del debido proceso, consagrados en los arts. 7 incs. a), d) y 16.II y IV de la Constitución Política del Estado (CPE).

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido del recurso

I.1.1. Hechos que motivan el recurso

El recurrente, en el memorial presentado el 13 de abril de 2006 (fs. 34 a 40 vta.), manifiesta que "Show Time S.R.L." es una empresa dedicada al expendio de alimentos y bebidas alcohólicas, para lo cual instaló un local en la calle Presbítero Medina No.2421 de la zona de Sopocachi con el nombre de "Ram Jam", cumpliendo todas las normas de higiene y seguridad exigidas para este tipo de locales, habiendo iniciado el trámite para la obtención de la licencia de funcionamiento, el 29 de julio de 2004, por lo que el Gobierno Municipal de La Paz, mediante la Dirección de Salud inspeccionó el local, informándoles que dio el visto bueno y que se remitiría informe a la Oficialía Mayor de Finanzas a fin de otorgar la licencia; empero, el 10 de diciembre de 2004, fueron notificados con la Resolución Administrativa (RA) 148/2004, de 3 de diciembre, disponiendo la clausura definitiva de su local y la consiguiente inhabilitación de sus administradores, ante lo cual el 17 de diciembre de 2004, presentaron recurso de revocatoria conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, a la que se sujetó la Resolución Administrativa indicada, explicando que la Ordenanza Municipal (OM) 158/2000, de 13 de septiembre, no tipifica claramente qué locales deben estar a doscientos metros de centros de salud y educación, adjuntando asimismo el estudio de mitigación de ruidos y el plan de contingencias presentado al Ministerio de Salud y el informe pericial de ingenieros electrónicos sobre medidas de seguridad contra incendios adoptadas en el local, recordándoles también que quien estaba facultado para emitir las licencias de funcionamiento era la Oficialía Mayor de Finanzas a través de la Dirección de Recaudaciones, previo informe de la Oficialía de Desarrollo Humano y que no se les notificó con informe alguno, menos el rechazo a su solicitud para

subsanan observaciones conforme al art. 28.III del Reglamento de Establecimientos de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas.

Señala que el Gobierno Municipal a través de la Dirección de Recaudaciones no se pronunció sobre el recurso de revocatoria, por lo que entendiéndolo como denegado, incoaron recurso jerárquico el 7 de enero de 2005, teniendo el plazo de noventa días para resolverlo, o sea hasta el 18 de mayo de 2005; sin embargo, no hubo pronunciamiento, operándose entonces el silencio administrativo positivo a su favor, debiendo en consecuencia otorgárseles la licencia de funcionamiento, circunstancia que no ocurrió, por el contrario, extemporáneamente, el 27 de junio de 2005, se les notificó con la RA 001/2005, de 21 de junio, que confirmó la RA 148/2004; y el 4 de abril de 2006, fueron sorprendidos con una supuesta notificación por un funcionario no identificado, quién dejó una copia de un Auto de 4 de noviembre de 2005, declarando ejecutoriada la RA 001/2005, por no haberse interpuesto recurso alguno en la vía administrativa, siendo que con esta última fueron notificados el 27 de junio, sin observar los plazos de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues tanto el recurso de revocatoria como el jerárquico no fueron resueltos en tiempo hábil y oportuno, operándose el silencio administrativo positivo conforme manda el art. 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA).

Afirma que el Gobierno Municipal cae en contradicciones, por cuanto en la RA 001/2005, señala que los recursos de revocatoria y jerárquico fueron presentados fuera de plazo, apoyándose en la Ley de Municipalidades, cuando al emitir la RA 148/2004, se menciona la Ley de Procedimiento Administrativo, y aún en el supuesto de aplicar aquella Ley, se estaría dentro de plazo, toda vez que el art. 139 de la Ley de Municipalidades (LM) indica que en tanto no se promulgue una disposición general de procedimiento administrativo, se observarán las normas del Código de Procedimiento Civil, sin que la Dirección de Recaudaciones ni la Dirección Especial de Finanzas hayan observado ninguna de esas leyes; y si se quería clausurar el local, se debió esperar el informe de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano y ésta a su vez de la Dirección Municipal de Salud, según los arts. 16 y 17 del Reglamento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas, informes que se citan en la RA 148/2004, pero que desconocen al no haber sido notificados.

Señala que el aludido Reglamento en su art. 23 limita la ubicación de este tipo de locales a doscientos metros de los centros de salud o educación, y la Universidad Nuestra Señora de La Paz alberga estudiantes universitarios, mayores de edad, por lo que no es un centro educativo primario o secundario, no teniendo la sanción impuesta relación con las infracciones señaladas en los arts. 52 y 55 del Reglamento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas, sin que éste, ni la Ley de Procedimiento Administrativo establezcan recurso efectivo para el restablecimiento de sus derechos vulnerados, agotándose así la vía administrativa, con consecuencias irreversibles por la pérdida económica que significa el cierre.

I.1.2.Derechos y garantía supuestamente vulnerados

Considera lesionados los derechos de la empresa que representa a la seguridad jurídica, al trabajo, al comercio y "libertad de empresa", a la defensa y de la garantía del debido proceso, consagrados en los arts. 7 incs. a) y d); 16.II y IV de la CPE.

I.1.3. Autoridades recurridas y petitorio

El recurso se interpone contra Andrés Miranda Arandia, Director de Recaudaciones; José Abel Martínez Miden, Director Especial de Finanzas; Miguel Sepúlveda, Jefe de la Unidad de Ingresos; Fernando Lema Zavalia, Jefe del Área de Ingresos; Ronald Cortez Castillo, Jefe de la Unidad Especial de Recaudaciones todos funcionarios públicos del Gobierno Municipal de La Paz, solicitando sea declarado procedente, dejando sin efecto las Resoluciones Administrativas (RRAA) 148/2004 y 001/2005, así como el Auto de 4 de noviembre de 2005, y dando cumplimiento al art. 67 de la LPA se les otorgue la respectiva licencia de funcionamiento.

I.2. Audiencia y Resolución del Tribunal de amparo constitucional

La audiencia pública se llevó a efecto el 20 de abril de 2006, estando presentes el recurrente y el recurrido Ronald Cortez Castillo, ausentes los demás co-recurridos, así como el Ministerio Público, suscitándose los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación del recurso

El abogado del recurrente señaló que iniciaron el trámite de licencia de funcionamiento en sucesivas cartas reiterativas. Lo que se discute es el procedimiento para clausurar, porque no se les hizo conocer los informes del Oficial de Régimen Humano y Oficial de Finanzas, para poder subsanar, aclarar o corregir, a efectos de conseguir la licencia, no habiendo existido debido proceso, encontrándose en indefensión, porque además no fueron notificados con las Resoluciones Administrativas.

I.2.2. Informe de las autoridades recurridas

Con la palabra Ronald Cortez Castillo, expresó: 1) el local "Ram Jam", funcionaba siete días a la semana, sin licencia de funcionamiento, existiendo varias quejas de los vecinos en octubre y septiembre de 2004 y reiteradas el 17 y 28 de octubre del mismo año; 2) en atención a denuncias de los vecinos, el encargado de licencias elaboró un informe indicando que el local no cuenta con licencia de funcionamiento, está a menos de cien metros de un centro educativo como es la Universidad Nuestra Señora de La Paz y por ende dentro de las limitaciones del art. 23 inc. b) de la OM 237/2001 de 9 de diciembre; 3) por este motivo se dictó la RA 148/2004, el 3 de diciembre, disponiendo la clausura definitiva del local "Ram Jam", la que fue notificada al recurrente el 10 de diciembre de 2004, presentando recurso de revocatoria el 17 de diciembre de 2004, el que efectivamente no fue resuelto dentro del plazo de la Ley de Municipalidades, entendiéndose como rechazado, en cuya virtud fue planteado el recurso jerárquico del 7 de enero de 2005, que fue radicado por Auto de 2 de junio de 2005, ante la Dirección Especial de Finanzas, momento desde el cual se computa el plazo para dictar resolución, la que fue pronunciada el 21 de julio de 2005, con el número 001/2005, confirmando la RA 148/2004, de 3 de diciembre, por no contar con licencia de funcionamiento y estar a cien metros de centros educativos; 4) esta Resolución fue debidamente notificada el 27 de julio de 2005, agotándose de esta manera y poniendo fin al proceso administrativo de clausura de local; 5) se emitió la Resolución que resuelve el recurso jerárquico en el término de la Ley de Municipalidades, que se aplica por imperio del art. 2 de la LPA que determina que los gobiernos municipales aplicarán

sus disposiciones en el marco de la Ley de Municipalidades; 6) refieren los recurrentes que se debería esperar los informes del Oficial de Desarrollo Humano y de la Dirección de Salud, previsto en los arts. 16 y 17 del Reglamento de expendio de alimentos y bebidas alcohólicas; sin embargo, estos informes no son resoluciones administrativas subsanables, conforme puntualiza la SC 0425/2003-R, de 2 de abril; 7) respecto a que la junta de vecinos y la Universidad Nuestra Señora de La Paz habrían dado su conformidad con el funcionamiento del local, ellos no son autoridades competentes para otorgar licencias de funcionamiento, según determina la “SC de 5 de enero de 2006” (sic) que establece que la autonomía municipal, otorga al municipio facultades para dictar ordenanzas y resoluciones, siendo esta institución la única autorizada para otorgar licencia de funcionamiento; 8) en cuanto a que la Universidad Nuestra Señora de La Paz no es centro de educación primario o secundario, es menester señalar que la norma contenida en el art. 23 del Reglamento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas, no discrimina los centros educativos, en primaria, secundaria o universidad; 9) en cuanto a que no debió aplicarse la clausura del local porque no se encontró tenencia ilegal de armas, actividades encubiertas y alimentos dañinos, el art. 52 del citado Reglamento determina como infracción grave la apertura de funcionamiento sin licencia y el art. 55 sanciona con la clausura definitiva de funcionamiento y padrón de contribuyentes; 10) la Ley de Procedimiento Administrativo indica que debe aplicarse con preferencia a la Ley de Municipalidades, así determinó la “SC de 7 de junio de 2005”, y en el caso del silencio administrativo, debe aplicarse el negativo y no el positivo, porque es de preferente aplicación la Ley de Municipalidades; 11) no se vulneró el derecho a la defensa porque el afectado planteó todos los recursos, tampoco el derecho al trabajo ya que dada la actividad de la empresa representada por el recurrente, ésta debe contar con licencia de funcionamiento; 12) no existe inmediatez porque el recurso jerárquico fue resuelto el 21 de junio de 2005 y notificado el 27 del mismo mes y año, transcurriendo hasta la presentación del recurso de amparo constitucional aproximadamente nueve meses; 13) el Gobierno Municipal no actuó caprichosa ni arbitrariamente, por el contrario, los recurrentes sin licencia de funcionamiento realizaron actividades a las que no estaban autorizados; 14) el recurrente tuvo la oportunidad de dedicarse al comercio y libre empresa, otra cosa es que no cumplió para la apertura del local con la obtención de licencia de funcionamiento; 15) el abogado patrocinante señala que se inició el trámite de licencia de funcionamiento en julio de 2005, habiéndose procedido a la clausura el 2 de diciembre de 2004 y notificada el 10 del indicado mes y año.

I.2.3.Resolución

Concluida la audiencia, el Tribunal del recurso dictó Resolución declarando “procedente” el recurso, dejando sin efecto las RRAA 148/2004 y 001/2005 y Auto administrativo de 4 de noviembre de 2005 “dando cumplimiento al art. 67 de la ley 2361” (sic), con los siguientes fundamentos: a) La RA 148/2004, contiene no solamente la clausura definitiva del local, sino la inhabilitación definitiva de los titulares o administradores; b) Extraña el silencio de las autoridades municipales con referencia al recurso de revocatoria de 3 de diciembre de 2004, así como del recurso jerárquico interpuesto el 2 de enero de 2005, que fue radicado recién el 1 de junio de 2005, pronunciándose la Resolución el 21 del mismo mes y año, fuera de término; c) La RA 148/2004, sobrepasa los límites de una reglamentación, inobservando las normas fundamentales de la Constitución Política del Estado; d) El Tribunal de garantías

observa paralelamente la conducta del recurrente que vulnera el art. 8 inc. a) de la CPE, al haber puesto en funcionamiento un local sin tener licencia, aspecto que importa desconocimiento de las normas jurídicas.

II. CONCLUSIONES

Del análisis del expediente y de la prueba aportada, se concluye lo siguiente:

II.1. Según escritura pública 136/2004, de 21 de mayo, José Fernando Vélez Posada (recurrente) y otros, constituyeron una sociedad de responsabilidad limitada, bajo la razón social de "Show Time S.R.L.", cuyo objeto es la prestación de servicios de bar, restaurant, cafetería, espectáculos públicos y toda otra de recreación social (fs. 1 a 4).

II.2. Según registro electrónico del Gobierno Municipal de La Paz, el 29 de julio de 2004, se inició el trámite de licencia de funcionamiento para "Show Time S.R.L" bar, wiskería y café (fs. 14). Asimismo el 20 de septiembre de 2004, cursa otra recepción de trámite de licencia de funcionamiento del referido local (fs. 15).

II.3 Por su parte a fs. 11 y 12 cursan dos cartas de 23 de marzo y 4 de abril de 2005, según sellos de recepción, firmadas por el recurrente y la Gerente de "Show Time S.R.L.", solicitando al Director de Salud y al Secretario de la Comisión de Desarrollo Político del Gobierno Municipal de La Paz licencia de funcionamiento para un local ubicado en la calle Presbítero Medina 2421 de la zona de Sopocachi.

II.4 De fs. 92 a 93 cursa el informe signado con el número 09/2005, de 13 de enero, del Encargado del Área de Licencias al Director de Recaudaciones, referente al local "Ram Jam", señalando que la empresa no cuenta con licencia de funcionamiento y la inobservancia de las limitaciones en cuanto a distancia de establecimientos educativos.

II.5 Por RA 148/2004, de 3 de diciembre, firmada por el Jefe de la Unidad de Ingresos y el Director de Recaudaciones del Gobierno Municipal, se resuelve la clausura definitiva del local "Ram Jam" y la inhabilitación definitiva de los titulares, administradores o encargados para el ejercicio de actividades citadas en el Reglamento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas y para la obtención de licencia de funcionamiento (fs. 18), cursando la notificación a José Fernando Vélez Posada el 10 de diciembre de 2004, donde se hace constar que se negó a firmar con testigo de actuación (fs. 109 vta.).

II.6 Contra la antedicha determinación "Show Time S.R.L.", el 17 de diciembre de 2004, interpuso recurso de revocatoria, cursando el cargo de recepción del Gobierno Municipal de La Paz en la misma fecha (fs. 25 a 27).

II.7 Por memorial de 7 de enero de 2005 "Show Time S.R.L." dirigiéndose al Director de Recaudaciones del Gobierno Municipal de La Paz, presentó recurso jerárquico contra la RA 148/2004, de 3 de diciembre, señalando que al no existir pronunciamiento al recurso de revocatoria, se entiende denegado, por lo que en cumplimiento de los arts. 140 y 141 de la LM solicitaron se conceda el mismo, pidiendo la revocatoria de la indicada Resolución Administrativa (fs. 28 a 30).

II.8 Por Auto de 2 de junio de 2005, se dispuso la radicatoria del recurso jerárquico ante la Dirección Especial de Recaudaciones, a donde debían remitirse todos los actuados (fs. 96).

II.9 Por RA 001/2005, de 21 de junio, emitida por el Director Especial de Finanzas del Gobierno Municipal de La Paz, se resolvió confirmar la RA 148/2004, de 3 de diciembre, de clausura, señalando que todos los actos administrativos y procesales se ajustan al procedimiento establecido en la Ley de Municipalidades y Ordenanzas Municipales (fs. 97 a 98), cursando al pie de la antedicha Resolución una notificación señalando haberse practicado el 22 de junio de 2005, en la persona del Contador de "Show Time S.R.L.", tanto con el Auto de radicatoria como con la RA 001/2005.

Asimismo, de fs. 19 a 20 cursa otra notificación por cédula al recurrente el 27 de junio de 2005, con el Auto de radicatoria y RA 001/2005, de 21 de junio, cursando al pie la firma del Oficial de Diligencias y la del testigo de actuación.

II.10 Por Auto de 4 de noviembre de 2005, se declaró ejecutoriada la RA 001/2005, de 21 de junio, en sujeción a lo establecido en los arts. 141 y 142 de la LM, por no haberse interpuesto ningún recurso en la vía administrativa. De acuerdo a lo expresado en la demanda de amparo constitucional la sociedad fue notificada el 4 de abril de 2006, con la precedente Resolución.

II.11 Por oficio de la misma fecha, el Jefe del Área Especial de Ingresos y el de la Unidad Especial de Recaudaciones, instruyen al Subcalde de Cotahuma, la inmediata clausura del local "Ram Jam" (fs. 23).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

El recurrente alega como lesionados los derechos de la empresa que representa a la seguridad jurídica, al trabajo, al ejercicio del comercio y "libertad de empresa", a la defensa y la garantía del debido proceso, por cuanto: a) fueron notificados con la RA 148/2004, de 3 de diciembre, que dispuso la clausura definitiva del local "Show Time S.R.L." y la consiguiente inhabilitación de sus administradores, no obstante que iniciaron y obtuvieron el visto bueno de la Dirección de Salud para efectos de otorgar la licencia; b) interpuesto el recurso jerárquico por no haber obtenido pronunciamiento al recurso de revocatoria, el mismo debió ser resuelto en el plazo de noventa días, es decir hasta el 18 de mayo de 2005; sin embargo al no existir pronunciamiento oportuno operó el silencio administrativo positivo a su favor, debiendo en consecuencia otorgarles la licencia de funcionamiento, circunstancia que no ocurrió, por el contrario, extemporáneamente el 27 de junio de 2005, se los notificó con la RA 001/2005, de 21 de junio, que confirmó la RA 148/2004, mientras que el 4 de abril de 2006, fueron sorprendidos con una supuesta notificación con un Auto administrativo de 4 de noviembre de 2005, que declaró ejecutoriada la RA 001/2005, por no haberse interpuesto recurso alguno en la vía administrativa; c) las Resoluciones Administrativas señalan erróneamente que los recursos de revocatoria y jerárquico fueron extemporáneos, invocando contradictoriamente la Ley de Municipalidades y la Ley de Procedimiento Administrativo; d) con carácter previo a la clausura se les debió hacer conocer los informes de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano y a su vez de la

Dirección Municipal de Salud, según prescriben los arts. 16 y 17 del Reglamento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas para observar o subsanar conforme manda el art. 28.II del Reglamento. En consecuencia corresponde determinar en revisión, si se justifica otorgar la tutela que brinda el art. 19 de la CPE.

III.1.El art. 200.I de la CPE consagra la autonomía de los gobiernos municipales, la que conforme al parágrafo II del mismo artículo, consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

Por su parte, la Ley de Municipalidades, luego de reiterar aquellos conceptos, establece las competencias del gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines, entre las que se tienen las relacionadas con el desarrollo humano y defensa del consumidor, estableciéndose asimismo, que el concejo municipal, como su máxima autoridad, tiene la atribución de dictar y aprobar ordenanzas como normas generales del municipio. En ese sentido, el Gobierno Municipal de La Paz, a través de las Ordenanzas Municipales (OOMM) 158/2000 HAM - HCM 108/2000 y 237/2001 HAM - HCM 208/2001 aprobó el Reglamento de Establecimientos de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas, con la finalidad de regular precisamente, a las empresas encargadas de la prestación de estos servicios, resguardando la vida, la salud pública, el medio ambiente y las buenas costumbres, de donde como primera conclusión se establece que las actividades que desarrolla la sociedad comercial representada por el recurrente es una actividad regulada, por lo que toda persona, natural o jurídica, que pretenda realizar dichas actividades, con carácter previo, deberá obtener la correspondiente autorización del Gobierno Municipal mediante la respectiva licencia de funcionamiento; se entiende y reitera, antes del inicio de sus actividades, para lo cual se deberá seguir el trámite correspondiente ante las reparticiones respectivas del Gobierno Municipal, cumpliendo los requisitos que sean exigidos; lo contrario, vale decir la apertura y funcionamiento de este tipo de actividades, constituye a tenor del citado Reglamento una falta muy grave arts. 52 incs. a) y b), que está sancionada con la cancelación definitiva de la licencia de funcionamiento (art. 55 inc. a).

En el caso que se revisa, y como segunda conclusión, se establece que la empresa representada por el recurrente, invirtió el procedimiento, pues primero procedió a la instalación, apertura y funcionamiento del local, y recién luego, cuando éste se encontraba en pleno funcionamiento, inició el trámite de autorización, lo que conforme se vio, no corresponde de acuerdo a lo normado en el citado Reglamento, al tratarse de una actividad sujeta a regulación de autoridad municipal; consecuentemente, la determinación contenida en la RA 148/2004, de 3 de diciembre, de disponer la clausura definitiva del local "Ram Jam" (Show Time S.R.L.), no constituye acto ilegal alguno que restrinja o suprima los derechos invocados por el recurrente, especialmente los derechos al trabajo, ejercicio del comercio y libre empresa, para citar los directamente relacionados con la actividad desarrollada por la empresa recurrente, por cuanto el ejercicio de tales actividades requieren el cumplimiento de ciertos requisitos ineludibles, como es la licencia de funcionamiento del Gobierno Municipal, de la que conforme reconoce el propio recurrente, carecía al inicio de sus actividades, habiendo incumplido además otros requisitos, circunstancias que determinaron la clausura de su establecimiento.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación del recurrente de que se hubiese obtenido el visto bueno de la Dirección de Salud del Municipio para la otorgación de la licencia, se tiene que ello es simplemente una parte del trámite, ya que se requería también la participación de otras reparticiones, por lo que el solo pronunciamiento de aquella Dirección no era suficiente para el inicio de sus actividades, sino la licencia de funcionamiento, que de acuerdo a lo señalado en el Reglamento debe ser emitida por la Dirección de Recaudaciones, una vez agotado el trámite y previo cumplimiento de los requisitos que sean exigidos. Igualmente, con respecto a que no se les dio la oportunidad de subsanar observaciones, pues ello de acuerdo al art. 28.III del Reglamento de Establecimiento de Expendio de Alimentos y Bebidas Alcohólicas procede una vez que se haya rechazado la solicitud, lo que en la especie no ocurrió, pues como se tiene establecido, el trámite de otorgación de licencia de funcionamiento no fue concluido.

III.2.En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a la defensa y de la garantía del debido proceso, ello tampoco es evidente, por cuanto conforme se establece de los antecedentes que cursan en obrados, el recurrente hizo uso de todos los recursos que le franquea la ley, por cuanto contra la Resolución de clausura interpuso recurso de revocatoria y ante la ausencia de pronunciamiento expreso planteó el consiguiente recurso jerárquico, exponiendo en ambas instancias sus motivos y fundamentos, adjuntando asimismo las pruebas pertinentes según refiere en los otrosíes de sus memoriales dirigidos al Gobierno Municipal, siendo que ambos recursos se encuentran previstos tanto por la Ley de Procedimiento Administrativo como en la Ley de Municipalidades. Además que la RA 001/2005, que resuelve el recurso jerárquico, no se sustenta únicamente en que el recurrente hubiese presentado dichos recursos fuera de plazo, sino que también realiza otras consideraciones, como las quejas de los vecinos y la normativa que a su juicio fue correctamente aplicada para determinar la clausura.

III.3.Respecto al ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, cabe señalar que el art. 2.II de dicho cuerpo normativo, aclara que los gobiernos municipales deberán aplicar las disposiciones contenidas en dicha Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades, ello quiere decir, por una parte, que dichos gobiernos pueden normar también los aspectos que son objeto de regulación por la Ley de Procedimiento Administrativo, pero ajustándose a lo que señala su Ley especial, y por otra parte, que la Ley de Procedimiento Administrativo tiene carácter supletorio frente a eventuales vacíos que pudiesen existir en la Ley de Municipalidades sobre las materias que son objeto de la Ley de Procedimiento Administrativo, entre las cuales, la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados, como es el caso que nos ocupa, por ello es que los recursos de revocatoria y jerárquico, previstos en ambas disposiciones legales, tratándose de actos de la administración municipal estarán sujetos en su trámite y plazos a lo que señala la Ley de Municipalidades, aplicándose la Ley de Procedimiento Administrativo únicamente en caso de existir vacíos legales; consecuentemente, el recurrente en el trámite de su impugnación de la Resolución de clausura debió regirse por lo señalado en los arts. 140 y ss. de la LM.

Lo dicho precedentemente sirve también para desvirtuar otra de las pretensiones del recurrente, en cuanto a que por no haberse resuelto el recurso jerárquico en el plazo establecido, se operó el silencio administrativo positivo a su favor, y en su mérito se le

debió otorgar la licencia de funcionamiento, aspecto que tampoco es admisible, por cuanto los efectos del silencio administrativo en materia de la Ley de Municipalidades ya han sido definidos por este Tribunal en la SC 0018/2005, de 8 de marzo, habiéndose señalado en aquella oportunidad, lo siguiente:

“(…) la interposición de los recursos de impugnación administrativa, en contra de resoluciones emitidas por una autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal, sea por la vía de un recurso de revocatoria o recurso jerárquico, previstos por los arts. 140 y 141 de la LM, constituyen para el ciudadano el ejercicio de su derecho de petición, lo que entonces para la administración municipal presupone el deber de resolverlos dentro de los términos establecidos; empero, cuando ello no ocurre, el art. 141 de la indicada Ley, referido al recurso jerárquico, en su parte in fine, cuya constitucionalidad se cuestiona, prevé que se opera el silencio administrativo, al que el legislador le ha atribuido efectos negativos, sin que por ello se haya apartado de los principios, valores y normas de la Constitución, por cuanto el indicado precepto no es contrario al derecho de petición reconocido por el art. 7 inc. h) de la CPE, puesto que no lo anula ni disminuye, ya que como se vio, el núcleo esencial de este derecho, cual es la respuesta rápida y oportuna, no se ve mayormente afectado, ya que ante la falta de pronunciamiento por parte de la administración municipal dentro del término establecido, está previsto que de inmediato se opere la presunción de la denegación del recurso, salvando así la omisión y asumiendo una respuesta negativa al recurso planteado, con lo que el derecho de petición ha quedado satisfecho por voluntad legal, aunque en un sentido negativo.

Corresponde señalar además que dicha situación (efecto negativo del silencio administrativo) se traduce en un beneficio para el propio interesado, en cuanto le habilita para acceder a la vía judicial y evita dejarlo en indefensión, ya que no debe esperar se dicte la resolución administrativa, haciendo así efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva, siendo inadmisibles las pretensiones del incidentista en el sentido de que dicha negativa sea entendida como una decisión positiva para el administrado, pues ello significaría dar curso a pretensiones inclusive descabelladas por la sola inacción de la administración, ya que el silencio positivo constituye un verdadero acto administrativo que confiere derechos, lo cual ocasionaría un estado de inconstitucionalidad mayor al que se pretende evitar, al afectarse fundamentalmente a la seguridad jurídica, por ello, para que se opere el silencio administrativo positivo, es necesaria una disposición legal expresa.”

III.4. “Finalmente, y a los efectos de adecuar los términos en las resoluciones y sentencias que resuelven los recursos de amparo constitucional de acuerdo a lo establecido en la SC 0505/2005-R, de 10 de mayo, corresponde recordar que en aquella oportunidad se dejó sentado que tanto los jueces y tribunales de amparo como este Tribunal Constitucional deben emplear los términos ‘conceder’ o ‘denegar’ el amparo, en aquellos casos en que se ingrese a resolver el fondo de la problemática planteada(...); mientras que los términos de “procedencia” o “improcedencia” del amparo están reservados para los casos de los arts. 94 y 96, respectivamente, de la LTC, en cuyo caso, si se constata que procede el recurso por no existir ninguno de los supuestos de improcedencia previstos por el art. 96 de la LTC, el juez o tribunal tendrá que abocarse al análisis de los requisitos de admisibilidad, mientras que si verifica la concurrencia de alguna o algunas de las causales señaladas en el art. 96 de la LTC

deberá declarar de manera fundamentada la improcedencia in limine del amparo”(SC 191/2006-R de 21 de febrero), sin ingresar al análisis de fondo.

En el caso que se revisa, el tribunal de garantías no utilizó adecuadamente la terminología que rige para la resolución de los recursos de amparo constitucional, y pese a haber ingresado al análisis de fondo de la problemática planteada, declaró “procedente el recurso”, cuando el término correcto era “conceder el amparo solicitado”.

En consecuencia, el Tribunal de Amparo al haber declarado procedente el recurso, no ha efectuado una adecuada compulsa de los antecedentes procesales, ni dado correcta aplicación al art. 19 de la CPE, tampoco utilizado correctamente la terminología.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional, en virtud de la jurisdicción y competencia que ejerce por mandato de los arts. 19.IV y 120.7ª de la CPE; arts. 7 inc. 8) y 102.V de la Ley del Tribunal Constitucional (LTC), en revisión, resuelve REVOCAR la Resolución 18/2006, de 20 de abril, cursante de fs. 160 a 163, pronunciada por la Sala Penal Tercera de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz; y, en consecuencia DENEGAR el amparo solicitado.

En aplicación del art. 102.III de la LTC se condena al recurrente a pagar la suma de Bs200.- (doscientos bolivianos) por concepto de costas y multa.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional.

Fdo. Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas
PRESIDENTA

Fdo. Dra. Martha Rojas Álvarez
DECANA

Fdo. Dr. Artemio Arias Romano
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Silvia Salame Farjat
MAGISTRADA

Fdo. Dr. Walter Raña Arana
MAGISTRADO

ANEXO III

ENTREVISTA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ QUE TRABAJAN CON PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

1) PREGUNTA 1

¿Cuántos procedimientos administrativos aproximadamente desarrollan en el periodo de un mes?

2) PREGUNTA 2

a) ¿Cuáles son los procedimientos que realiza?

b) ¿Cuál es la duración de los mismos en sus plazos máximos?

3) PREGUNTA 3

¿Cuáles son los problemas más frecuentes que enfrenta respecto a los procedimientos administrativos?

4) PREGUNTA 4

¿Cómo plantearía resolver este problema?

5) PREGUNTA 5

¿Considera usted que en el Gobierno Municipal de La Paz existe burocracia?

6) PREGUNTA 6

Si respondió que existe burocracia, ¿mediante qué situaciones usted percibe a ésta?

7) PREGUNTA 7

¿Cree usted que un Reglamento específico de Procedimiento Administrativo podría hacer que mejore su trabajo?

8) PREGUNTA 8

Después de recibir la información requerida con respecto a un procedimiento, ¿cuánto tiempo considera ideal para emitir un Acto Administrativo?

9) PREGUNTA 9

De los Actos Administrativos emitidos por su persona, ¿en qué porcentaje han sido apelados?

ANEXO IV

CUESTIONARIO A LOS ADMINISTRADOS QUE REALIZAN TRÁMITES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

1) PREGUNTA 1

¿De qué forma usted comenzó un procedimiento administrativo en Gobierno Municipal de La Paz?

2) PREGUNTA 2

¿Cómo calificaría la información que recibió en Gobierno Municipal de La Paz en el momento en que usted inició su procedimiento administrativo?

3) PREGUNTA 3

¿Por qué considera pésima, mala o regular la información que recibió en Gobierno Municipal de La Paz?

4) PREGUNTA 4

¿Por qué considera regular, buena o excelente la información que recibió en Gobierno Municipal de La Paz?

5) PREGUNTA 5

¿Qué sugerencias daría al Gobierno Municipal de La Paz para que mejore el servicio con respecto a los procedimientos administrativos?

6) PREGUNTA 6

¿Qué hará en caso de que su petición sea denegada?