

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS
PLAN PILOTO ESPECIAL DE TITULACIÓN POR TESIS**



TESIS DE GRADO

**“LA NECESIDAD DE INCORPORAR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL
ESTADO, UN NUEVO RÉGIMEN DE APROBACIÓN Y VIGENCIA DE LA LEY
DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO”**

(Tesis para optar el Grado de Licenciatura en Derecho)

**POSTULANTE : CARLOS ALBERTO LAGUNA CALANCHA
TUTOR : DR. MAX MOSTAJO MACHICADO**

**LA PAZ – BOLIVIA
2007**



DEDICATORIA

A Dios, por darme cada día, la fortaleza necesaria para lograr todas mis metas.

A mis padres, Hernán y Aurora, y a mis hermanos por su apoyo incondicional, la culminación de esta etapa académica confirme lo importante que representan en mi vida.

A mi amigo, Boris Via, que un día motivó mi nueva formación académica.

AGRADECIMIENTOS

Al Director de la Carrera de Derecho, Dr. Juan Ramos por la iniciativa y el apoyo brindado para que el Plan Piloto sea una realidad.

A mi Tutor, el Dr. Max Mostajo, su apoyo desinteresado y sus conocimientos sean reflejo para nosotros y futuros profesionales.

Al Tribunal revisor, Dr. Juan Ramos, Dr. Edgar Valverde y Dr. Flavio Orozco, por sus aportes y sugerencias valiosas, las cuales han sido asimiladas en la presente investigación.

RESUMEN “ABSTRACT”

El desarrollo de cualquier país está sustentado en el avance y progreso de sus instituciones, las mismas que necesariamente deben tener una organización estable; permitiendo de esta forma, la continuidad de políticas y el fortalecimiento de recursos humanos

Sobre esta base, el presente trabajo desarrolla criterios que muestran que la principal causa para que no se establezca en el país una organización estable en el Poder Ejecutivo, es la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo. Bolivia es uno de los países que más disposiciones legales ha promulgado al respecto, lamentablemente tomando en cuenta, en la mayoría de los casos, sólo los intereses políticos y coyunturales.

En este marco, la presente investigación ha planteado la necesidad de reformar la forma de aprobación y vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, tomando en consideración que la misma debe ser aprobada por dos tercios del Congreso Nacional, con el objeto de darle rigidez a dicha norma y no permitir sus constantes cambios discrecionales y sin criterios de desarrollo institucional.

Para demostrar lo anteriormente planteado, se ha recurrido a la legislación comparada, que establece un tratamiento diferencial de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo con respecto a otras Leyes; asimismo, se ha recurrido a criterios de profesionales especialistas en la materia, los cuales en su totalidad consideran que esta es una forma de permitir el desarrollo y la continuidad de ciertas políticas de Estado, entre las que se considera a la organización del Poder Ejecutivo.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Dedicatoria.....	<i>I</i>
Agradecimientos.....	<i>II</i>
Resumen “Abstract”.....	<i>III</i>
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	1
1. ENUNCIACIÓN DEL TÍTULO DEL TEMA.....	2
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	2
3. PROBLEMATIZACIÓN.....	3
4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA.....	4
4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	4
4.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	4
5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
6.1. OBJETIVO GENERAL.....	6
6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	6
7. MARCO REFERENCIAL.....	7
7.1. MARCO HISTÓRICO.....	7
7.2. MARCO TEÓRICO.....	9
7.2.1. MARCO TEORICO GENERAL.....	9
7.2.2. MARCO TEÓRICO ESPECIAL.....	9
7.3. MARCO CONCEPTUAL.....	10
7.4. MARCO JURÍDICO.....	12

7.4.1. MARCO JURÍDICO POSITIVO VIGENTE.....	12
7.4.1.1. MARCO JURÍDICO NACIONAL.....	12
7.4.1.2. MARCO JURIDICO COMPARADO.....	13
7.4.2. MARCO JURÍDICO POSITIVO DEL PASADO.....	13
8. HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	13
9. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
9.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.....	14
9.2. VARIABLE DEPENDIENTE.....	14
10. MÉTODOS.....	14
10.1. MÉTODOS GENERALES.....	14
10.1.1. MÉTODO INDUCTIVO.....	14
10.1.2. MÉTODO DE ANÁLISIS.....	15
10.1.2. MÉTODO DE LA OBERVACIÓN.....	15
10.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS.....	15
10.2.1. MÉTODO JURÍDICO.....	15
11. TÉCNICAS.....	15
11.1. TÉCNICA BIBLIOGRÁFICA.....	15
11.2. TÉCNICA DE LA ENTREVISTA.....	16
11.3. TÉCNICA DE LA ENCUESTA.....	16
INTRODUCCIÓN.....	17

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES SOBRE EL MARCO LEGAL QUE
REGULA LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO..... 20

1. MARCO LEGAL CONSTITUCIONAL.....	21
1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1826.....	21
1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	
DE 1831 Y DE 1834.....	22

1.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1839.....	23
1.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1843.....	23
1.5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1851.....	23
1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1861.....	24
1.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1868.....	24
1.8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1871.....	25
1.9. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1878, DE 1880, DE 1938, DE 1945, DE 1947, DE 1961, DE 1967, DE 1994 Y DE 2004.....	25
2. MARCO LEGAL ESPECÍFICO.....	28
2.1. DECRETO DE 13 DE ENERO DE 1826.....	28
2.2. REGLAMENTO PROVISIONAL DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1829.....	29
2.3. LEY DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1844.....	30
2.4. DECRETO DE 16 DE FEBRERO DE 1869.....	30
2.5. LEY DE 3 DE DICIEMBRE DE 1888 LEY DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA.....	32
2.6. LEY DE 20 DE AGOSTO DE 1938.....	34
2.7. LEY DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1940.....	35
2.8. DECRETO LEY N° 09195 DE 30 DE ABRIL DE 1970 LEY GENERAL DE BASES DEL PODER EJECUTIVO.....	35
2.9. DECRETO LEY N° 10460 DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 1972 – LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO.....	36
2.10. LEY N° 1493 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1993 – LEY DE MINISTERIOS DEL PODER EJECUTIVO.....	37
2.11. LEY N° 1788 DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.....	38
2.12. LEY N° 2446 DE 19 DE MARZO DE 2003 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.....	39

2.13. LEY Nº 3351 DE 10 DE FEBRERO DE 2006 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.....	40
---	----

CAPÍTULO II

LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LEY ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA	43
--	-----------

1. LEGISLACIÓN DE CHILE.....	44
2. LEGISLACIÓN DE ECUADOR.....	46
3. LEGISLACIÓN DE PANAMÁ.....	47
4. LEGISLACIÓN DE PERÚ.....	49
5. LEGISLACIÓN DE VENEZUELA.....	51

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS Y PERSPECTIVAS DE LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.....	55
--	-----------

1. ANTECEDENTES.....	56
2. EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL DEL ESTADO COMO CONSECUENCIA DE LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LOPE.....	57
3. PERSPECTIVAS DE LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LOPE	59
3.1. PROPUESTA DE PODEMOS.....	60
3.2. PROPUESTA DEL MNR.....	61
3.3. PROPUESTA DE LA FUNDACIÓN MILENIO.....	62
3.4. PROPUESTA DEL DR. BENJAMÍN MIGUEL HARB.....	63

4. LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LOPE Y SU INCIDENCIA ECONÓMICA	64
---	----

**CAPÍTULO IV
PROPUESTA PARA INCORPORAR EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO UN
NUEVO RÉGIMEN DE APROBACIÓN Y
VIGENCIA DE LA LOPE 67**

1. FUNDAMENTOS TÉCNICOS PARA LA REFORMA.....	68
1.1. ENTREVISTA.....	68
1.1.1. LA LOPE COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO.....	68
1.1.2. RELACIÓN ENTRE CAMBIO DE GOBIERNO Y CAMBIO DE LA LOPE.....	70
1.1.3. RELACIÓN ENTRE CAMBIO DE LA LOPE Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO.....	72
1.1.4. LA ESTABILIDAD DE LA LOPE.....	73
1.1.5. PROPOSICIONES PARA QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE.....	74
1.1.6. LAS CONSTANTES MODIFICACIONES A LA LOPE COMO CONSECUENCIA DE SU FORMA DE APROBACIÓN.....	76
1.1.7. APROBACIÓN DE LA LOPE POR DOS TERCERAS PARTES DEL CONGRESO NACIONAL.....	77
1.2. ENCUESTA.....	78

2. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA.....	86
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFÍA.....	IV
ANEXOS.....	VII

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIACIÓN DEL TÍTULO DEL TEMA

LA NECESIDAD DE INCORPORAR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, UN NUEVO RÉGIMEN DE APROBACIÓN Y VIGENCIA DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El problema establece una dificultad que no puede resolverse automáticamente, sino que necesariamente requiere de una investigación, ya sea esta teórica conceptual o empírica.¹

En este sentido, el presente trabajo de investigación plantea la importancia de establecer una estructura y organización del Poder Ejecutivo estable, fundada en la rigidez de la norma que permite su aprobación y en el establecimiento de una vigencia mínima, la misma que debe ser elaborada tomando en cuenta criterios de la experiencia y, en el marco del derecho y la ciencia administrativa.

En el país, estos problemas no han sido considerados a la hora de la elaboración de las normas de organización del Poder Ejecutivo, por lo que, en el transcurso de la vida Republicana de Bolivia se han aprobado más de 12 Leyes referidas al tema, las mismas que, salvo algunas excepciones, no han tenido criterios técnicos y legales que permitan el desarrollo organizacional del Poder Ejecutivo, caracterizándose sobre todo por su aprobación con criterios políticos.

¹ MOSTAJO MACHICADO MAX, Los 14 Temas del Seminario Taller de Grado y la Asignatura CJR-000 Técnicas de Estudio, Primera Edición, La Paz – Bolivia, 2005, Pág. 160.

Es común que cuando producido un cambio en los Gobiernos Nacionales, también se produzcan cambios en la estructura del Poder Ejecutivo, situación que caracteriza a la norma jurídica como incierta y demasiado cambiante, provocando inestabilidad y altos costos económicos para el Estado en su conjunto, siendo ese el problema fundamental motivo de la presente investigación.

Por lo tanto, sobre la base de la experiencia, es necesario establecer mecanismos que permitan que la organización del Poder Ejecutivo sea permanente, con algunas flexibilidades que la misma ciencia de la administración admite.

En este sentido, la presente investigación se plantea el siguiente problema: ¿Por qué es necesario incorporar en la Constitución Política del Estado un nuevo régimen de aprobación y vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo?

3. PROBLEMATIZACIÓN

El presente trabajo también se plantea las siguientes preguntas:

- ¿Por qué cada Gobierno Nacional modifica la Ley de Organización del Poder Ejecutivo?
- ¿Será que la forma de aprobación establecida en la Constitución Política del Estado, es la principal causa para las constantes modificaciones de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo?
- ¿Cómo las constantes modificaciones a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo han afectado el desarrollo organizacional de dicho

Poder?

- ¿Qué posibilidades de cambio existe en la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, tomando en cuenta el derecho comparado?

4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

La presente investigación toma en cuenta una parte del Derecho Administrativo, referido a la organización del Poder Ejecutivo, y una parte del Derecho Constitucional, referido a la reforma constitucional.

4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL

Por tratarse de una investigación referida a la organización del Poder Ejecutivo, en su Administración Nacional, el presente trabajo tomará como centro de estudio la ciudad de La Paz, por ser ésta, sede del Poder Ejecutivo.

4.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL

La delimitación temporal en esta investigación abarca el periodo comprendido entre el año 1972 al 2006. Este periodo esta relacionado con la recolección de la información objeto de investigación, es decir la norma jurídica que regula la organización del Poder Ejecutivo.

Se parte de 1972 porque en dicho año se aprobó, mediante Decreto Ley N° 10460, una de las primeras normas jurídicas que estructuran de forma diferente la organización del Poder Ejecutivo. Asimismo, el año 2006 limita el periodo de investigación, en vista de que a través de la Ley N° 3351, se aprobó el nuevo marco legal que regula la organización del Poder Ejecutivo.

5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

El proceso de evolución de cualquier Estado esta cimentado sobre el desarrollo normativo y organizacional de los Poderes públicos que lo conforman, que en la mayoría de los casos, han estado condicionado a los diferentes momentos históricos y corrientes del pensamiento. En particular, el Poder Ejecutivo ha visto modificada su estructura muchas más veces que el Poder Legislativo y el Judicial, como consecuencia del condicionamiento antes descrito.

Esta condición ha originado que no se llegue a estructurar y desarrollar una administración pública acorde a los tiempos actuales que tome en cuenta tanto el desarrollo del derecho y de la ciencia administrativa.

Por esta razón, el tema ha adquirido importancia, haciéndose necesario el establecimiento de criterios que permitan que la estructura y desarrollo del Poder Ejecutivo, no sean susceptibles de modificaciones superfluas y que permitan proteger a la población en general de posibles arbitrariedades y discrecionalidades en la administración publica.

El tema de los constantes cambios en la legislación referida a la organización del Poder Ejecutivo, ya fue estudiado por **Jiménez Castro**, que **advertía y establecía que en la administración pública debe existir una mayor rigidez legal y reglamentaria garantizando de esta forma un sistema democrático de Gobierno, de tal manera que el poder se ejerza dentro de ciertos límites legales.**²

² DERMIZAKY PEREDO PABLO, Derecho Administrativo, Ed. J.V. Cochabamba, 2004, Pág. 24

Con todo esto, la temática planteada se torna de interés nacional, porque el desarrollo del Poder Ejecutivo significa un desarrollo del Estado Boliviano, situación que no solo repercutirá en las instituciones que la conforman, sino en la sociedad en su conjunto.

6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

6.1. OBJETIVO GENERAL

Demostrar la necesidad de incorporar en la Constitución Política del Estado un nuevo régimen de aprobación y vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el desarrollo normativo de las disposiciones legales referidas a la organización del Poder Ejecutivo.
- Comparar la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo en otras legislaciones.
- Determinar las características y perspectivas de la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo
- Proponer un proyecto que incorpore en la Constitución Política del Estado un nuevo régimen de aprobación y vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

7. MARCO TEÓRICO – REFERENCIAL

7.1. MARCO HISTÓRICO

A partir del reestablecimiento de la institucionalidad democrática, el país inicio un complejo proceso de cambios en la economía, la sociedad y la política, orientados a la modernización institucional y la disponibilidad del país para enfrentar las nuevas condiciones imperantes de la economía internacional en ese entonces.³

Este proceso de reforma del Estado, ha tenido como fundamento básico la reducción de la participación del Estado en los diferentes asuntos económicos sociales, pasando de un Estado productor – proteccionista, a un Estado Regulador. Para tal efecto, los gobiernos de turno pretendieron reducir la administración pública para que esta sea eficiente y transparente, razón por la cual, tomaron como una de sus políticas fundamentales, la modernización del Estado a través de la reorganización del Poder Ejecutivo, como pilar fundamental del desarrollo económico y social.⁴

Para llegar a este paso, el país tuvo que pasar por diferentes regulaciones del Poder Ejecutivo. La experiencia Boliviana es quizás la más adecuada para identificar etapas y un claro proceso de evolución. En los 182 años de vida Republicana de Bolivia, más de 12 Leyes han regulado y organizado el Poder Ejecutivo.

A comienzos de la República se puede identificar a la Ley Reglamentaria de 1826 como un primer precedente de organización administrativa. Sin embargo, es la Ley de Organización Político – Administrativa de 1888, la que establece la

³ AGUIRRE BARRIENTOS FRANZ, Modernización de la Administración Pública: las reformas institucionales en el marco de la reforma general, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001

⁴ Ibidem.

organización definitiva, dividiendo la administración política y territorial en departamentos, provincias y cantones, los cuales están a cargo de prefectos, subprefectos y corregidores, respectivamente.

En los años 70 se ubica un nuevo esfuerzo de estructuración global del Gobierno Nacional, a través de la Ley de Bases de 1970 y la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo – LOAPE de 1972, ambas aprobadas por Decretos Leyes, las cuales tenían características comunes, ya que, definen una organización estratificada que comprende el gobierno central, la administración descentralizada y la administración desconcentrada.

La LOAPE tuvo su vigencia hasta el año 1993, cuando se dicta la Ley de Ministerios. Esta Ley constituye, el primer intento para estructurar la administración nacional en concordancia con el nuevo rol del Estado, en el marco del proceso de liberalización de la economía iniciada a partir de 1985. Al haber transferido el Estado la ejecución directa de las actividades económicas al sector privado, los antiguos Ministerios sectoriales son agrupados, creándose Ministerios multisectoriales, con características de Superministerios, institucionalizándose los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible.

En 1997 se aprueba la Ley N° 1788, Ley de Organización del Poder Ejecutivo – LOPE, la misma que tiene un alcance y una estructura mucho más amplia e integral porque abarca a todo el Poder Ejecutivo y no solamente a los Ministerios. Además, divide la Administración en dos categorías muy bien diferenciadas: Administración Nacional y la Administración Departamental.⁵

⁵ AGUIRRE BARRIENTOS FRANZ, Ob. Cit.

Por último, se establece el nuevo marco legal que regula la organización del Poder Ejecutivo, a través de la Ley N° 3351 de 21 de febrero de 2006.

7.2. MARCO TEÓRICO

7.2.1. MARCO TEORICO GENERAL

La presente investigación tiene como Marco Teórico al Positivismo Jurídico que considera al derecho producto de la acción humana consciente. Esta corriente establece que el derecho debe ser considerado como un instrumento para mejorar el orden social y económico, por medio de un esfuerzo consciente y deliberado, por lo que se convierte en un instrumento de la civilización.⁶

El Positivismo Jurídico entre uno de sus principios fundamentales establece que la Ley debe elaborarse sobre la experiencia y no sobre conceptos a priori. Asimismo, para esta Teoría solo es legítimo y firme un conocimiento que transcriba en formulas racionales los datos de la experiencia sensible⁷, lo que se enmarca a los objetivos de la presente investigación, tomando en cuenta que luego del análisis de las diferentes normas jurídicas que han regulado la organización del Poder Ejecutivo, se obtendrán conclusiones que permitan establecer si dicho marco legal ha favorecido o no el desarrollo organizacional del Poder Ejecutivo.

7.2.2. MARCO TEÓRICO ESPECIAL

La reforma constitucional es un tema de importancia jurídica, porque supone modificaciones a la Constitución Política del Estado con el objeto de adecuarla a la realidad o aún más de proyectar a través de ella aspectos nuevos de convivencia.⁸

⁶ MOSTAJO MACHICADO MAX, Los 14 Temas del Seminario Taller de Grado y la Asignatura CJR-000 Técnicas de Estudio, Pág. 153

⁷ TORRES VASQUEZ ANIBAL, Introducción al Derecho, Edt. Temis, Lima – Perú, 2001, Pág. 899

⁸ ASBÚN JORGE, Derecho Constitucional General, Edt. UPSA, Santa Cruz – Bolivia, 2001, Pág. 66

En tal sentido, tomando en cuenta que la presente investigación propone cambios en la Constitución Política del Estado, referidas a la forma de aprobación y vigencia de la Ley de organización del Poder Ejecutivo, es necesario considerar como Marco Teórico Especial, a la Teoría Jurídica de los Cambios Constitucionales.

Esta Teoría establece la importancia y significado de los cambios constitucionales sobre la base del problema de las relaciones recíprocas entre norma constitucional y realidad social.⁹

También establece que existen los órganos competentes para las reformas constitucionales, la doctrina las califica como Constituyente derivado y Órgano Reformador (que corrientemente es el Órgano Legislativo); el primero para reformas totales y el segundo para reformas parciales de la Ley Fundamental.¹⁰

Asimismo, es importante establecer que la Teoría Jurídica de los Cambios Constitucionales establece que el procedimiento para la reforma constitucional suele ser más largo, requiriendo un porcentaje de votación mayor que el que corrientemente se prevé para la aprobación de una ley.

La importancia del procedimiento de reforma constitucional, llevó incluso a clasificar las Constituciones en rígidas y flexibles, atendiendo a la mayor o menor dificultad en su reforma.

7.3. MARCO CONCEPTUAL

Con el objeto de establecer un conjunto de conceptos que en la presente investigación serán de relevancia, a continuación se define los más importantes:

⁹ LUCAS VERDÚ PABLO, Curso de Derecho Político Vol II, Edt. Tecnos, Madrid – España, 1983, Pág. 645

¹⁰ ASBÚN JORGE, Ob. Cit. Pág. 67

ÓRGANO EJECUTIVO.- Es una de las tres ramas en que tradicionalmente se divide el poder de un Estado (los otros dos son el Órgano Judicial y el Órgano Legislativo). La denominación ejecutivo pone en evidencia la función principal de este órgano, ejecutar las Leyes. Una descripción de sus funciones obliga inmediatamente a señalar que el mismo está encargado de la ejecución de las leyes, el proceso de adopción de decisiones, la representación, el liderazgo, la integración, la colegislación (tiene iniciativa y veto) y el control y supervisión de los otros órganos de decisión y ejecución. Asimismo, el órgano ejecutivo tiene por objeto ejecutar la Ley, pero comprende dos actividades diferentes: la de Gobierno que consiste en la adopción de las medidas de importancia más vital para la actividad interior y exterior del Estado y la administración a través de la cual se activa el aparato estatal para el cumplimiento de los objetivos de Estado.¹¹

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- La administración pública es una actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.

A diferencia de la administración privada, la pública contrasta por su tamaño, la complejidad de las estructuras y los procedimientos, hay carencia de ambiciones lucrativas ya que los medios y límites de acción son muy rígidos legal y reglamentariamente.¹²

DESARROLLO ORGANIZACIONAL.- El Desarrollo Organizacional es un proceso de cambios planeados, tendientes a aumentar la eficacia y salud de la

¹¹ ASBÚN JORGE, Ob. Cit. Pág. 148 y 149

¹² MOSTAJO MACHICADO MAX, Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano, Primera Edición, La Paz – Bolivia, 2003, Pág. 86,87 y 88.

organización asegurando el crecimiento mutuo, tanto de la institución como de las personas que dependen de esta.

Es un esfuerzo libre e incesante que se vale de todos los recursos de la organización con especialidad en el recurso humano a fin de hacer creíble, sostenible y funcional a la organización en el tiempo. Dinamiza los procesos, crea un estilo y señala un norte de la institución.¹³

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.- Disposición Legal que tiene por objeto establecer las normas básicas de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, determinando su estructura, el número y las atribuciones de los Ministros de Estado.¹⁴

7.4. MARCO JURÍDICO

7.4.1. MARCO JURÍDICO POSITIVO VIGENTE

7.4.1.1. MARCO JURÍDICO NACIONAL

El sustento legal en el que se fundamenta el tema tiene como base de estudio la siguiente normativa legal:

- a) Constitución Política del Estado, que en su Artículo 99 hace referencia a la forma de aprobación de la Ley que organiza el Poder Ejecutivo.
- b) Ley N° 3351 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo, que establece la estructura y organización de la administración nacional del Poder Ejecutivo.

¹³ AGUIRRE BARRIENTOS FRANZ, Ob. Cit.

¹⁴ REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 1788 de 16 de septiembre de 1997 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

7.4.1.2. MARCO JURIDICO COMPARADO

Con el objeto de conocer y comparar las disposiciones legales de otros países, referidas a la organización del Poder Ejecutivo, la presente investigación tomará como referencia las legislaciones de Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela.

7.4.2. MARCO JURÍDICO POSITIVO DEL PASADO

En vista de que el desarrollo normativo esta basado en la experiencia, los constantes cambios y modificaciones, el tema a investigar tomará necesariamente como referencia al D.L. N° 10460 – Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, a la Ley N° 1493 – Ley de Ministerios, a la Ley N° 1788 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo y a la Ley N° 2446 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

También se hará uso para el correspondiente análisis, de todas las modificaciones realizadas a la Constitución Política del Estado, referidas a la forma de aprobación de la organización del Poder Ejecutivo.

8. HIPOTESIS DE TRABAJO

El presente trabajo se plantea la siguiente hipótesis de trabajo:

“LAS CONSTANTES MODIFICACIONES A LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO NO HAN PERMITIDO EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE DICHO PODER, POR LO QUE ES NECESARIO INCORPORAR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO UN NUEVO RÉGIMEN DE APROBACIÓN Y VIGENCIA DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.”

9. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

9.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

“LAS CONSTANTES MODIFICACIONES A LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO NO HAN PERMITIDO EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE DICHO PODER”

9.2. VARIABLE DEPENDIENTE

“LA NECESIDAD DE INCORPORAR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO UN NUEVO RÉGIMEN DE APROBACIÓN Y VIGENCIA DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.”

10. MÉTODOS

El método es el camino que se sigue para alcanzar un objetivo, por lo que conduce al conocimiento. El método no surge como especulaciones aisladas de la investigación de los objetos, sino que se desarrolla conjuntamente con la investigación.¹⁵

Tomando en cuenta estas consideraciones, el presente trabajo utilizará los métodos generales y específicos que a continuación se detallan.

10.1. MÉTODOS GENERALES

10.1.1. MÉTODO INDUCTIVO

Proceso de conocimiento que va de lo particular a lo general. Es aquel que partiendo de casos particulares permite llegar a conclusiones generales. Utilizado en la presente investigación porque se parte de conocer las características de una norma particular, como es la referida a la organización del Poder Ejecutivo, para llegar a modificar una norma general, que en este

¹⁵ ZORRILLA SANTIAGO y TORRES MIGUEL, Guía para Elaborar La Tesis, Ed. McGraw Hill, México, 1995, Pág. 29.

caso será la Constitución Política del Estado.

10.1.2. MÉTODO DE ANÁLISIS

Es la descomposición de un todo en sus elementos, es separar un conocimiento o un objeto de las partes que lo estructuran, es decir hallar los principios y relaciones, las dependencias que existen en un todo.¹⁶ Este método es utilizado en la mayor parte de la investigación.

10.1.3. MÉTODO DE LA OBSERVACIÓN

Es el procedimiento de percepción deliberada de ciertos fenómenos jurídicos reales por medio de un esquema conceptual o teórico. Sirve para comprobar y proyectar las conjeturas y describir las conclusiones científicas. Este método será utilizado para verificar y sustentar la hipótesis en hechos jurídicos confirmados.¹⁷

10.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS

10.2.1. MÉTODO JURÍDICO

En vista de que la temática desarrollada se encuentra en el campo del Derecho Administrativo, es inevitable la utilización del método jurídico, el mismo que servirá para interpretar y sistematizar el conocimiento jurídico, a través de la norma jurídica referida a la organización del Poder Ejecutivo.

11. TÉCNICAS

11.1. TÉCNICA BIBLIOGRÁFICA

A través de la misma se podrá operativizar y sistematizar la investigación, recopilando información sobre las disposiciones legales históricas, vigentes y

¹⁶ ZORRILLA SANTIAGO y TORRES MIGUEL, Ob.Cit.,Pág. 37.

¹⁷ MOSTAJO MACHICADO MAX, Los 14 Temas del Seminario Taller de Grado y la Asignatura CJR-000 Técnicas de Estudio, Pág. 170

comparadas.

11.2. TÉCNICA DE LA ENTREVISTA

Estará dirigido a profesionales y expertos en el campo de la administración pública, así como a profesionales del área del derecho constitucional.

11.3. TÉCNICA DE LA ENCUESTA

Esta dirigida a recoger y conocer la opinión de una población representativa sobre un tema. Se realizará mediante cuestionarios relacionados con el problema, planteado de acuerdo a una determinada muestra.¹⁸

¹⁸ MOSTAJO MACHICADO MAX, Los 14 Temas del Seminario Taller de Grado y la Asignatura CJR-000 Técnicas de Estudio, Pág. 171

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de cualquier Estado esta fundamentado en el avance y progreso de los órganos que lo constituyen, es decir el órgano legislativo, judicial y ejecutivo.

Sobre este principio, disponer de una organización estable en los órganos que constituyen el Estado, posibilitará su desarrollo, influyendo de esta manera no sólo en las instituciones que lo conforman, sino sobre todo en el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Más aún si se toma en cuenta, que el órgano ejecutivo tiene como principal misión la ejecución de las leyes y el proceso de adopción de decisiones, situación que afecta de sobremanera en las actividades de cualquier Estado.

En más de 182 años de vida Republicana, el país ha contado con más de 12 Leyes de organización del Poder Ejecutivo, situación que se torna alarmante, si se toma en cuenta que en los últimos 13 años, se han aprobado un tercio del total de las mismas.

Esta situación muestra claramente una correlación directa entre cambio de Gobierno y cambio en la estructura del órgano ejecutivo, exponiendo a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo como incierta y cambiante, y provocando de esta manera inestabilidad y altos costos económicos para el Estado; razón por la que se torna como el problema fundamental objeto de estudio de la presente investigación.

Sobre la base de estos cuestionamientos se plantea la necesidad de incorporar en la Constitución Política del Estado un nuevo régimen de aprobación y vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, en vista de que sus

constantes modificaciones no han permitido el desarrollo organizacional de dicho poder.

Para tal fin, se ha determinado cual ha sido el desarrollo normativo relacionado con la organización del Poder Ejecutivo, tomando en cuenta el marco legal constitucional como el marco legal específico. Estos elementos han permitido que la presente investigación conozca a detalle, la forma de reglamentación del Poder Ejecutivo y, el número, contenido y características de los Ministerios de Estado.

Asimismo, con el objeto de fundamentar y posteriormente probar lo planteado en la presente investigación, se ha considerado el tratamiento que tiene la Ley de organización del Poder Ejecutivo en otras legislaciones como Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Esta comparación, ha permitido rescatar criterios relacionados con la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, es decir el requerimiento de un mayor número de votos en referencia a cualquier otra Ley.

También ha sido conveniente referirse a las características de la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, con el objeto de establecer primero su incidencia en el desarrollo organizacional del Estado, y luego determinar su perspectiva, es decir la posibilidad de cambios en el futuro, tomando en cuenta la coyuntura política que vive el país.

En cuanto a la magnitud de los gastos en que incurre el Estado, como consecuencia de las constantes modificaciones de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, el presente trabajo muestra datos que reflejan tanto el costo de la creación de nuevos Ministerios; así como, el de Proyectos de reforma institucional.

Por su parte, de los resultados obtenidos tanto de profesionales especialistas y de la ciudadanía en general, se observa que la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo es una de las principales causas para su constante modificación, proponiéndose de esta manera, su aprobación por los dos tercios.

En este sentido, sobre la base de lo anteriormente planteado y desarrollado, la presente investigación ha comprobado que las constantes modificaciones de la Ley de Organización de Organización del Poder Ejecutivo, son realizadas de una manera discrecional y con criterios estrictamente políticos, situación que no ha permitido el desarrollo organizacional del Poder Ejecutivo.

Finalmente, con el objeto de evitar cambios innecesarios en la estructura del Poder Ejecutivo y sobre todo, dar continuidad a las políticas de Estado y el fortalecimiento de los recursos humanos, la presente investigación ha demostrado la urgente necesidad de incorporar en la Constitución Política del Estado un nuevo régimen de aprobación y vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES SOBRE EL
MARCO LEGAL QUE REGULA LA
ORGANIZACIÓN DEL PODER
EJECUTIVO

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES SOBRE EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

1. MARCO LEGAL CONSTITUCIONAL

Es importante establecer que la organización del Poder Ejecutivo ha sido establecida no solo en el marco de una Ley específica, sino también, desde la creación de la República de Bolivia, ha constituido parte de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.

En este sentido y con el objeto de conocer sobre las características de la organización del Poder Ejecutivo, se hace imprescindible la revisión histórica de cada una de las Leyes Fundamentales que ha tenido el país, desde la primera del año de 1826, hasta la Constitución Política del Estado vigente del año 2004.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1826

Promulgada el 19 de Noviembre de 1826 en el Gobierno de Antonio José de Sucre, se caracteriza por ser la primera Ley Fundamental que tuvo el país.

En lo referido al Poder Ejecutivo, dicha Constitución Política del Estado incluye a éste como parte del Poder Supremo, junto al Poder Electoral, Legislativo y Judicial. Asimismo, establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un Presidente Vitalicio, Un Vicepresidente y tres Ministros de Estado; estos últimos, a falta del Presidente y Vicepresidente, se encargarían interinamente de la administración del Estado.

También define las áreas de los tres Ministros de Estado, los cuales se encargarán de los Departamentos del Interior y Relaciones Exteriores, de Hacienda y, de Guerra y Marina.

Esta primera Constitución Política del Estado, en lo referido a la organización del Poder Ejecutivo tiene la virtud de definir no sólo el número de los Ministros de Estado, sino también, las áreas en las cuales desempeñarán sus funciones. Este primer intento de organizar la administración pública nacional, ***puede llevar a la conclusión de que los legisladores de ese entonces, tenían claro que la organización del Poder Ejecutivo debía ser estable***, situación que se ignora en esta época.

Asimismo, si se toma en cuenta las áreas definidas en la Ley Fundamental de 1826, se establece que por ejemplo Relaciones Exteriores y Hacienda siguen siendo parte de las áreas establecidas en la actual Ley de Organización del Poder Ejecutivo, así como, el área del interior que en la actualidad es denominada Gobierno.

1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1831 Y DE 1834

A diferencia de la primera Ley Fundamental que tuvo el país, la Constitución Política del Estado de 1831 y de 1834, en lo referido a la organización del Poder Ejecutivo, determinan que éste solo reside en el Presidente y tres Ministros de Despacho.

También definen el número y las áreas de los Ministros de Estado. Uno que se encargará de los Departamentos del Interior y Relaciones Exteriores, el otro de Hacienda y el tercero de Guerra.

1.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1839

Esta Constitución Política del Estado hace referencia a que el Poder Ejecutivo será ejercido por un ciudadano con el título de Presidente de la República y por los Ministros o Secretarios de Estado.

Establece un nuevo número y áreas de los Ministros de Estado, uno del Interior, el otro de Hacienda, el tercero de Guerra y Marina, el cuarto de Instrucción Pública y, cualquiera de ellos de Relaciones Exteriores.

A diferencia de las anteriores Leyes Fundamentales, la Constitución Política del Estado de 1839, incrementa un Ministro de Estado relacionado con la Instrucción Pública, que por analogía, sería en la actualidad las atribuciones conferidas al Ministro de Educación.

1.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1843

Es en esta Constitución Política del Estado donde ***por primera vez se establece que la organización del Poder Ejecutivo debe ser fijada a través de una Ley específica o especial.***

La Constitución Política del Estado de 1843 determina que el Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República y en los Ministros de Estado que determine la Ley. Asimismo, especifica que la disposición legal no sólo debe determinar el número de Ministros, sino también sus respectivos departamentos.

1.5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1851

Con la promulgación de la Ley Fundamental de 1851 se hace unos pequeños cambios en referencia a la organización del Poder Ejecutivo, estableciéndose

que la Ley determinara el número de los Ministros de Estado, pero sobre todo sus atribuciones.

Es a partir de esta Constitución Política del Estado que se toma en cuenta que la Ley fijará no sólo el número de Ministros de Estado, sino también sus atribuciones; siendo hasta la fecha, el marco de referencia en el cual se ha aprobado todas las disposiciones legales de organización del Poder Ejecutivo.

1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1861

Esta Constitución Política del Estado determina que el Poder Ejecutivo esta a cargo del Presidente de la República y no se ejerce sino por medio de los Ministros Secretarios del Despacho.

Su característica esencial en cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, esta basada en que nuevamente se especifica que cuatro serán los Ministros de Estado, dejando de lado la Ley Especial referida a este aspecto.

Otro aspecto importante es que la Constitución Política del Estado de 1861, no especifica las áreas en las cuales se desenvolverán los Ministros de Estado, dejando a la norma reglamentaria esa tarea.

1.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1868

La Constitución Política del Estado de 1868 se caracteriza por no definir un número de Ministros de Estado, así como tampoco establecer si la Ley deberá hacerlo.

Más bien establece que para el despacho de todos los negocios de la administración pública, habrá un componente número de Ministros de Estado.

Otra característica importante de esta Ley Fundamental, se refiere a que todos los Ministros de Estado forman un Gabinete, el cual debe ser presidido por uno de los Ministros que lo componen.

Esta última característica, también ha sido asimilada tanto en la actual como anteriores Leyes de Organización del Poder Ejecutivo, unas veces denominada Consejo de Gabinete y actualmente denominada Consejo de Ministros; sobre la dirección del mismo, por costumbre se determina que sea el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto quien asuma esa atribución.

1.8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1871

Nuevamente con esta Constitución Política del Estado se vuelve a definir un número de cuatro Ministros Secretarios, especificándose sólo el de Hacienda e Instrucción Pública.

Esta Constitución Política del Estado, al igual que algunas de sus antecesoras, dejó un vacío legal al no especificar con que norma jurídica deberá ser definida las áreas de los Ministros Secretarios. Si bien se define a cuatro Ministros Secretarios, sólo se especifica dos de sus áreas, siendo este aspecto motivo para establecer que la Constitución Política del Estado de 1871, dio un retroceso en la manera de definir la organización del Poder Ejecutivo.

1.9. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1878, DE 1880, DE 1938, DE 1945, DE 1947, DE 1961, DE 1967, DE 1994 Y DE 2004.

A partir de la Constitución Política del Estado de 1878 hasta la de 2004, no se ha modificado la determinación que los negocios de la administración pública se despachan por los Ministros de Estado, cuyo número y atribuciones debe ser

determinado por la Ley.

Si bien ha existido uniformidad en la manera de definir el número y atribuciones de los Ministros de Estado, desde la Constitución Política del Estado de 1878 hasta la de 2004, esta situación como se comprueba en los siguientes capítulos de esta investigación, ha sido contraproducente para contar con una organización estable del Poder Ejecutivo, ya que el número y atribuciones de los Ministros de Estado sólo depende de la aprobación de una Ley ordinaria.

Por último, es necesario aclarar que los términos utilizados a lo largo de la historia para denominar a los diferentes colaboradores del Presidente de República han sido diferentes, utilizándose corrientemente la sinonimia de Ministros Secretarios, Secretario de Estado o Ministro del Despacho o del Estado, aunque la primera expresión resulta ser un término equivoco por su dudosa legitimidad, dado que en el Régimen Presidencial hay Secretarios y no Ministros, en tanto en el régimen parlamentario no hay Secretarios sino Ministros y sin embargo la Constitución Política del Estado expresa Ministros de Estado.¹⁹

¹⁹ COSTA ARDÚZ ROLANDO, Historia de la Estructura Administrativa del Poder Ejecutivo 1825 -2002, PRONAGOB La Paz – Bolivia 2002, Pág.6

ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO AÑO	CONFORMACION DEL PODER EJECUTIVO	NUMERO DE MINISTROS
1826	Presidente, Vicepresidente y Ministros	Tres Ministros (Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina)
1831 Y 1834	Presidente y Ministros del Despacho	Tres Ministros (Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra)
1839	Presidente y Ministros o Secretarios de Estado	Cuatro Ministros (Interior, Hacienda, Guerra y Marina y, Relaciones exteriores)
1843	Presidente y Ministros de Estado	Determinada por la Ley
1851	Presidente y Ministros de Estado	Determinada por la Ley
1861	Presidente y Ministros Secretarios del Despacho	Cuatro Ministros
1868	Presidente y Ministros de Estado	Componente numero de Ministros
1871	Presidente y Ministros Secretarios del Despacho	Cuatro Ministros
1878, 1880, 1838, 1945, 1947, 1961, 1967, 1964 Y 2004	Presidente y Ministros Secretarios del Despacho ó Ministros de Estado	Determinada por la Ley

Fuente: JUAN RAMOS MAMANI, Derecho Constitucional Contemporaneo - Tomo II, Constitucionalismos Boliviano

2. MARCO LEGAL ESPECÍFICO

Si bien la Constitución Política del Estado ha definido, de manera general o en su caso específica, la organización del Poder Ejecutivo, siempre ha existido la necesidad de complementar dicha determinación, muchas veces con la reglamentación a través de Leyes de la República, Decretos Leyes y en otras con Decreto Supremos.

En este entendido y con el objeto de conocer en detalle sobre las referidas disposiciones reglamentarias y sus características, se hace preciso revisar cada una de las disposiciones específicas referidas a la organización del Poder Ejecutivo, desde el primer Decreto de 1826 hasta la Ley N° 3351 del año 2006.

2.1. DECRETO DE 13 DE ENERO DE 1826

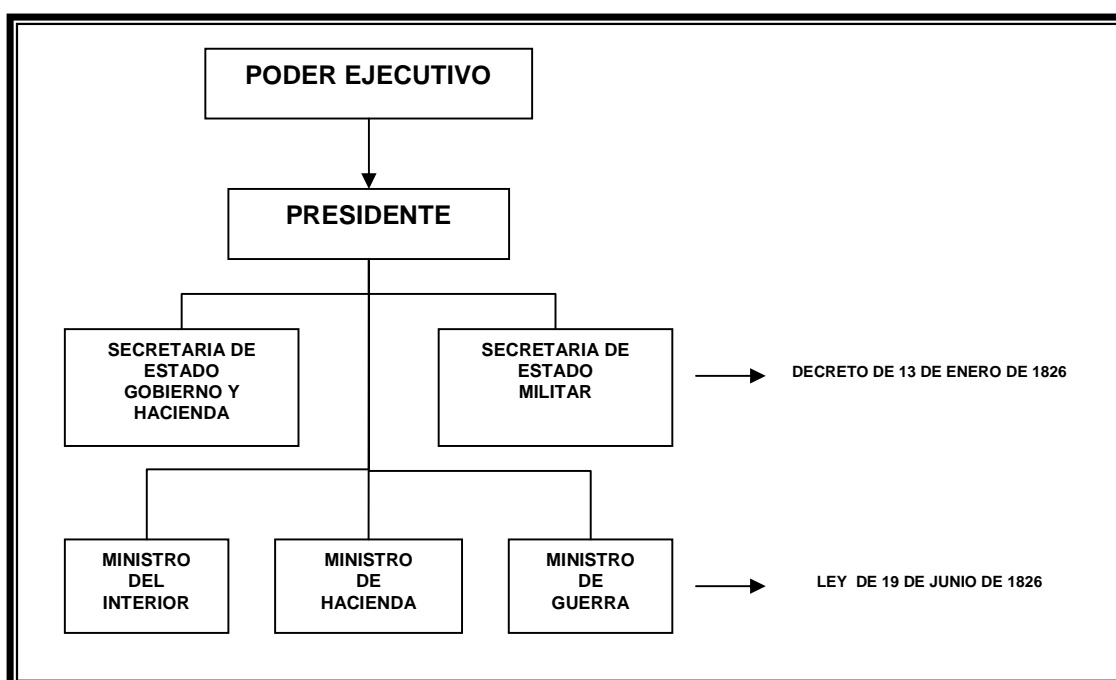
El Decreto de 13 de enero de 1826 establece por vez primera una división de la organización del Poder Ejecutivo, la división de las Secretarías de Estado en dos secciones, una de Gobierno y de Hacienda y otra militar.

Es la Ley Reglamentaria Provisional de 19 de junio de 1826 que especifica con más detalle no solo la organización del Poder Ejecutivo sino también sus atribuciones; establece por ejemplo que el Presidente de la República tendrá tres Ministros nombrados a su arbitrio o separados libremente del despacho para el servicio de los diferentes ramos de la administración, uno del interior, a cuyo cargo estarán también las relaciones exteriores, otro de hacienda y otro de guerra.

En este periodo inicial no existe absoluta uniformidad en el enunciado de las disposiciones respecto a los Ministerios y ello explica que el Decreto de 13 de enero de 1826 se refiere a la Secretaría de Gobierno, en tanto que la Ley Reglamentaria de 19 de junio de 1826 se refiera al Ministerio del Interior, de

Hacienda y de Guerra, en tanto que la Constitución Política del Estado de 1826 se refiere a un Ministro de Guerra y Marina.

PRIMERA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO



2.2. REGLAMENTO PROVISIONAL DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1829

El Gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz al evidenciar que los Ministros no tenían claramente definidas sus competencias formula un Reglamento Provisional que fue dictado el 30 de noviembre de 1839, el mismo que sostiene entre otras, que el número de Ministros serán tres, del Interior, de Hacienda y de Guerra y Marina.

El Ministro del Interior, según este Reglamento, debería ocuparse del sector económico y político de la República, la instrucción pública, agricultura e industria, beneficencia, relaciones exteriores, etc.

El Ministro de Hacienda se ocuparía de todo lo relativo a ingresos y egresos del erario nacional, mientras que el Ministro de Guerra y de Marina debería atender todo lo que convenga al servicio militar y lo concerniente al ejército en tiempos de paz y de guerra.

2.3. LEY DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1844

La Ley de 22 de noviembre de 1844 promulgada en el Gobierno de José Ballivián, establece la existencia de cuatro Ministerios, el del Interior, el de Hacienda, el de Guerra y, el de Instrucción Pública y Relaciones Exteriores, así como sus respectivas atribuciones.

Esta Ley también se caracterizó por determinar que cada Ministerio podía dividirse en dos o más secciones como convenga al servicio público. Asimismo, permitió al Jefe del Ejecutivo la posibilidad de encargar las actividades de Relaciones Exteriores, a cualquiera de sus Ministros, siempre que lo creyera conveniente.

2.4. DECRETO DE 16 DE FEBRERO DE 1869

Mediante Decreto de 16 de febrero de 1869 el Presidente de la República Mariano Melgarejo dispuso una nueva organización del Poder Ejecutivo, tomando como equipo de apoyo cinco Ministerios, de Gobierno, Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia e Instrucción Pública, de Guerra y, de Culto e Industria.

El Ministerio de Gobierno según este Decreto estaba dividido en dos secciones, una de Administración Pública interna y la otra de Correos. Por su parte, el Ministerio de Hacienda se dividía en tres secciones, la Dirección General de Tesoro Público, Presupuesto y Estadística Nacional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debía mantener las relaciones internacionales en todos los ramos de la diplomacia, así como la demarcación de los límites del territorio nacional.

El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública tenía como misión fundamental la vigilancia de una recta administración judicial, organización del Ministerio Público, regímenes de cárceles y presidios; en el ramo de la instrucción pública le correspondía la organización de la instrucción pública, fomento de la instrucción primaria gratuita, etc.

El Ministerio de Guerra le correspondía la conscripción, los cuarteles, la policía, las provisiones de guerra, hospitales y transportes militares, etc.

El Ministerio de Culto e Industria se le asignó la tarea del patronato nacional de las iglesias, en materia de industria se adjudicó la concesión de privilegios por invención, reglamentación de exposiciones industriales, comercio interior y exterior, agricultura y minería, etc.

Ya en 1884 mediante Decreto de 24 de diciembre el Presidente Gregorio Pacheco, estructura una nueva organización del Poder Ejecutivo con cinco Ministerios, el de Relaciones Exteriores y Colonización, de Gobierno e Industria, de Hacienda, de Instrucción Pública, Culto y Justicia y, de Guerra.

2.5. LEY DE 3 DE DICIEMBRE DE 1888 – LEY DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Esta disposición legal es considerada como una de las de mayor importancia que ha regido a lo largo de la historia de la organización del Poder Ejecutivo, promulgada por el Presidente Aniceto Arce, establece en dos partes la organización y competencia de quienes forman parte del Poder Ejecutivo.

Establece que los negocios de la administración pública se despacharán por cinco Ministros de Estado que deben ser nombrados mediante Decreto especial.

El Presidente de la República, según esta Ley, en acuerdo con sus Ministros, determinará los ramos de que debe encargarse cada uno de ellos; por lo que la Ley de Organización Política establece las competencias de los Ministerios en diez ramos o áreas: a) Del ramo de Gobierno, b) Del ramo de Correos, telégrafos, postas y caminos, c) Del Ramo de Relaciones Exteriores, d) Del Ramo de Colonización, e) Del Ramo de Hacienda, f) Del Ramo de Industria, g) Del ramo de Culto, h) Del ramo de Instrucción Pública, i) Del Ramo de Guerra y j) del Ramo de Justicia.

La Ley de Organización Política fue reglamentada por el Decreto Supremo de 10 de enero de 1903, el mismo que entre sus principales características especifica los Ministerios, siendo estos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Gobierno, Correos, Telégrafos y Justicia, Ministerio de Hacienda e Industria, Ministerio de Fomento e Instrucción y Ministerio de Guerra y Colonización.

Asimismo, cabe mencionar que este Reglamento establece las atribuciones y funciones de ciertos servidores públicos que corresponde a los oficiales

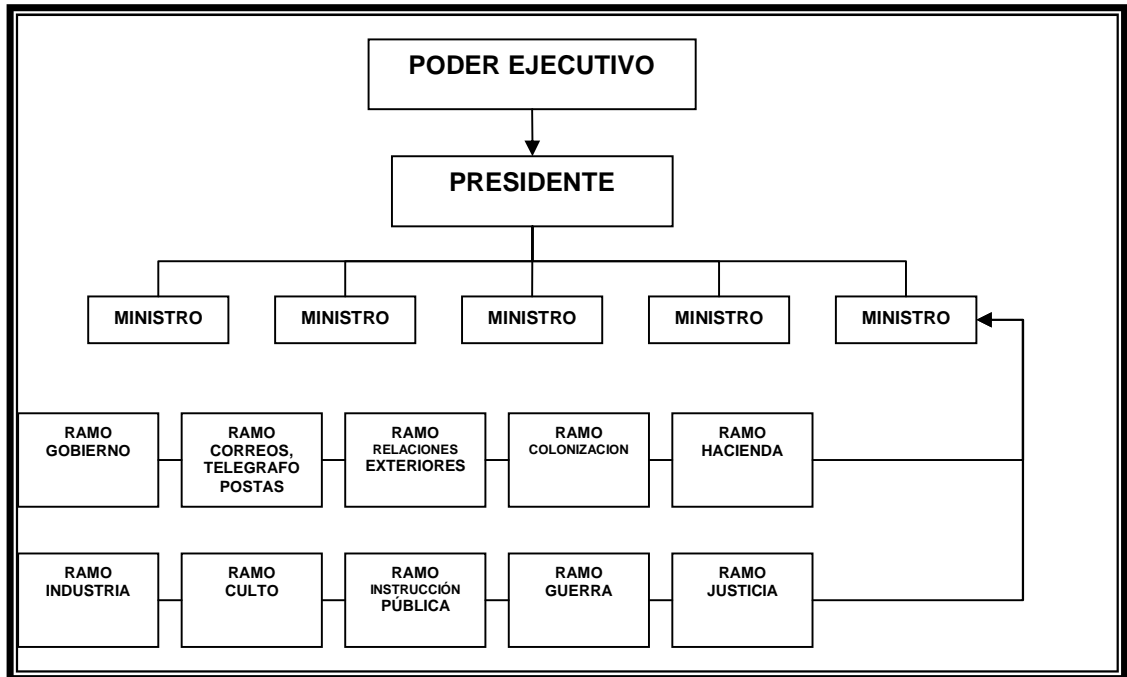
mayores, jefes de sección, oficiales primero, auxiliares, archiveros y porteros.

Por su parte, y sobre la base de la Ley de Organización Política, el Gobierno del Presidente Ismael Montes promulgó la Ley de 18 de octubre de 1904 que determina que la nueva organización del Poder Ejecutivo debe estar basada en el funcionamiento de seis Ministerios, siendo el Presidente quien debe determinar los ramos que comprende cada Despacho incluyendo de modo expreso el ramo de la agricultura.

Ya en 1933, y promovidos por la situación bélica del país con el Paraguay, se aprueba mediante Ley de 30 de noviembre de 1933, la creación de un séptimo Ministerio, el de Defensa Nacional; ocupándose primordialmente de la sanidad militar, provisión de armas, equipos y municiones y, control de consumos nacionales.

Por último, se identifica que hasta este período, las disposiciones referidas a la organización del Poder Ejecutivo ya habían definido seis de los actuales Ministros de Estado, que por analogía serían: a) Ministro de Relaciones Exteriores y Culto b) Ministro de Gobierno c) Ministro de Defensa Nacional d) Ministro de Hacienda e) Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y f) Ministro de Educación y Cultura.

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO ESTABLECIDA POR
LA LEY DE 3 DE DICIEMBRE DE 1888**



2.6. LEY DE 20 DE AGOSTO DE 1938

En el Gobierno del Gral. Germán Busch se promulga la Ley de 20 de agosto de 1938 referida a la composición de las Secretarías de Estado. El Artículo único de esta Ley determina que la administración pública será atendida por las siguientes Secretarías de Estado: a) Relaciones Exteriores, Inmigración y Culto b) Gobierno, Justicia y Propaganda c) Hacienda y Estadística d) Defensa Nacional e) Agricultura, Regadío y Colonización f) Obras Públicas y Comunicaciones g) Minas y Petróleo h) Industria y Comercio i) Educación, Bellas Artes y Asuntos Indígenas j) Trabajo y Previsión Social y, k) Higiene y Salubridad.

2.7. LEY DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1940

Esta Disposición Legal reforma expresamente la Ley de Organización Política, estableciendo que los negocios de la administración pública deberán ser despachados por ocho Ministerios cuyas atribuciones serán acordadas por el Presidente de la República.

Como consecuencia de lo dispuesto por la Ley de 8 de noviembre de 1940, el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo de fecha similar, dispone que la estructura de la administración pública tendrá los siguientes Ministerios: a) Ministerio de relaciones exteriores y culto b) Ministerio de gobierno, justicia e inmigración c) Ministerio de hacienda y estadística d) Ministerio de minas, petróleo, agricultura, comercio e industria e) Ministerio de defensa nacional y colonización f) Ministerio de educación, asuntos indígenas y bellas artes g) Ministerio de trabajo, salubridad y previsión social y, h) Ministerio de obras públicas y comunicaciones.

2.8. DECRETO LEY Nº 09195 DE 30 DE ABRIL DE 1970 – LEY GENERAL DE BASES DEL PODER EJECUTIVO

La Ley General de Bases del Poder Ejecutivo aprobada por Decreto Ley Nº 09195 de 30 de abril de 1970, es la segunda disposición legal más importante que ha tenido el país en materia de organización del Poder Ejecutivo.

Esta Ley establece una organización racional de las actividades del Estado en lo nacional, departamental y local, además de distinguir claramente entre las acciones de decisión, asesoramiento, apoyo administrativo y de operación.

La Ley General de Bases del Poder Ejecutivo establece quince Ministerios, clasificados según el tipo de actividades que desarrollan: a) **Ministerios de Sectores Políticos**, Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores y

Culto, Ministerio de Defensa Nacional b) **Ministerios de Sistemas**, Ministerio de Planificación y Coordinación, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Informaciones c) **Ministerios de Sectores Sociales**, Ministerio de urbanismo y Vivienda; Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, Ministerio de Educación y cultura; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sindicales d) **Ministerios de Sectores Económicos**, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura; Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Ministerio de Energía e Hidrocarburos; Ministerio de Minería y Metalurgia, Ministerio de Industria y Comercio.

2.9. DECRETO LEY Nº 10460 DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 1972 – LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO

La Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo al igual que su antecesora, es considerada como una de las mejores disposiciones referidas al ámbito del Poder Ejecutivo, definiendo entre otras, la forma de organización del Poder Ejecutivo en su Administración Central, Administración Descentralizada, Administración Desconcentrada y la Administración Local.

En lo que interesa a esta investigación, la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo establece dieciséis Ministerios: a) Ministerios de Planeamiento y Coordinación b) Ministerio de relaciones Exteriores y Culto c) Ministerio del Interior, Migración y Justicia d) Ministerio de defensa Nacional e) Ministerio de Finanzas f) Ministerio de Educación y Cultura g) Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Aeronáutica Civil h) Ministerio de Industria, Comercio y Turismo i) Ministerio de Agricultura y Ganadería j) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sindicales k) Ministerio de Previsión Social y Salud Pública l) Ministerio de Minería y Metalurgia m) Ministerio de Asuntos Campesinos y

Agropecuarios n) Ministerio de Información y Deportes o) Ministerio de Energía e Hidrocarburos y, p) Ministerio de Urbanismo y Vivienda.

Asimismo, la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo faculta al Presidente de la República, por primera vez, nombrar hasta dos Ministros de Estado Sin Cartera con las atribuciones que les asigne.

2.10. LEY Nº 1493 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1993 – LEY DE MINISTERIOS DEL PODER EJECUTIVO

Promulgada en el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, es la disposición legal que ***después de más de 20 años, vuelve a modificar la organización del Poder Ejecutivo.***

Determina que la organización del Poder Ejecutivo debe estar determinada por diez Ministros: a) Ministro de relaciones Exteriores y Culto b) Ministro de Gobierno c) Ministro de Defensa Nacional d) Ministro de la Presidencia e) Ministro de Justicia f) Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico g) Ministro de desarrollo Humano h) Ministro de desarrollo Sostenible y Medio Ambiente i) Ministro de trabajo y, j) Ministro de Comunicación Social.

Al igual que la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo de 1972, la Ley Nº 1493 – Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo establece la facultad del Presidente de la República de designar con carácter temporal dentro del período constitucional que le corresponda, hasta dos Ministros de Estado Sin Cartera.

2.11. LEY Nº 1788 DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

La Ley de organización del Poder Ejecutivo establece un nuevo orden en las normas básicas de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, determinando su estructura, el número y las atribuciones de los Ministros de Estado, así como las normas de funcionamiento de las entidades públicas nacionales.

Esta Ley dispone que los negocios de la Administración Pública se despachan por catorce Ministros de Estado: a) Ministro de Relaciones Exteriores y Culto b) Ministro de la Presidencia c) Ministro de Gobierno d) Ministro de Defensa Nacional e) Ministro de Hacienda f) Ministro de Justicia y Derechos Humanos g) Ministro de Desarrollo Económico h) Ministro de Educación, Cultura y Deportes i) Ministro de Salud y Previsión Social j) Ministro de Trabajo y Microempresa k) Ministro de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural l) Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación m) Ministro de Comercio Exterior e Inversión y, n) Ministro de Vivienda y Servicios Básicos

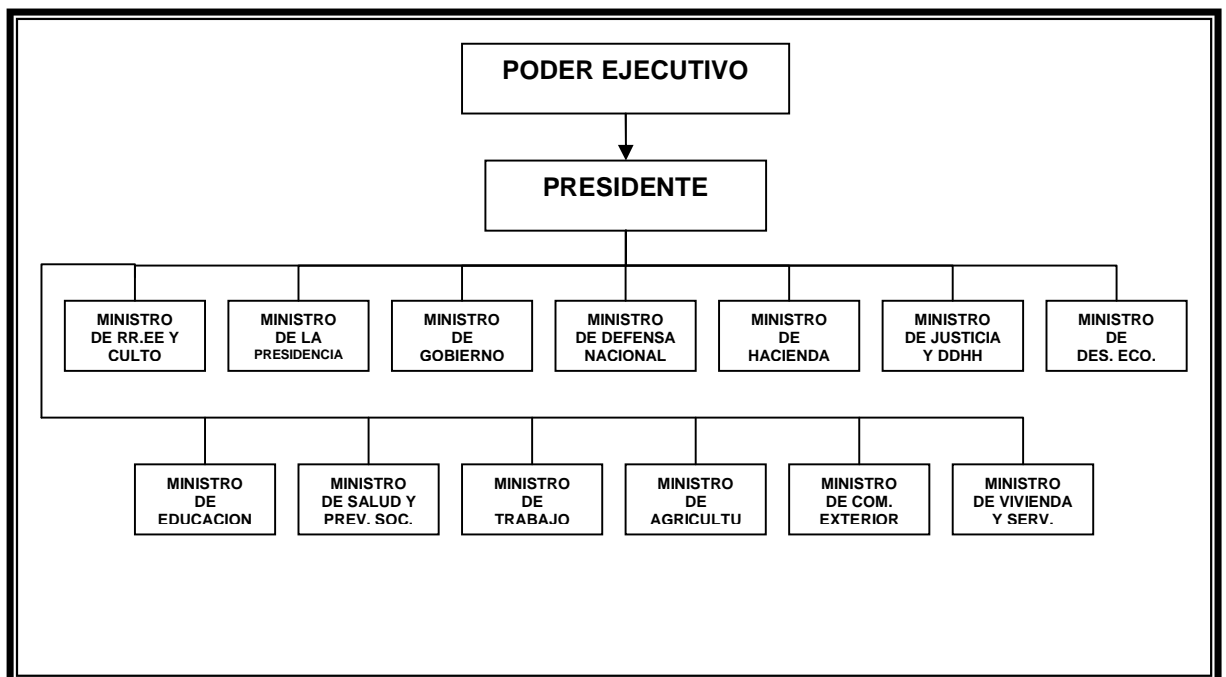
Al igual que sus antecesoras, esta Ley también dispone que el Presidente de la República pueda designar Ministros sin Cartera, con la gran diferencia de que no establece un límite para tal propósito.

Asimismo, la Ley de Organización del Poder Ejecutivo de 1997 determinó por primera vez la designación de Delegados Presidenciales, a quienes se encomendaría tareas específicas.

Por último, es importante rescatar que esta disposición legal crea el Servicio Nacional de Organización del Poder Ejecutivo, como una instancia

especializada encargada de llevar adelante la reforma institucional del Poder Ejecutivo.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO ESTABLECIDA POR LA LEY N° 1788 DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997



2.12. LEY N° 2446 DE 19 DE MARZO DE 2003 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

La Ley N° 2446 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo abrogó la Ley N° 1788, determinando una nueva estructura del Poder Ejecutivo con trece Ministros de Estado: a) Ministro de Relaciones Exteriores y Culto b) Ministro de la Presidencia c) Ministro de Gobierno d) Ministro de Defensa Nacional e) Ministro de Hacienda f) Ministro de Desarrollo Sostenible g) Ministro de Desarrollo Económico h) Ministro de Servicios y Obras Públicas i) Ministro de

Minería e Hidrocarburos j) Ministro de Educación k) Ministro de Salud y Deportes l) Ministro de Trabajo m) Ministro de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios.

Asimismo, esta Ley define claramente que serán dos, el número de Ministros Sin Cartera que el Presidente de la República podrá designar. También mantiene que el Poder Ejecutivo podrá designar Delegados Presidenciales para que se encarguen de tareas específicas asignadas en la correspondiente Resolución Suprema de nombramiento.

Por último, es necesario aclarar que esta Ley fue complementada por la Ley N° 2840 de 16 de septiembre de 2004, la misma que crea el cargo de Ministro de Minería y Metalurgia y la de Ministro de Hidrocarburos, suprimiendo de la estructura organizacional el cargo de Ministro de Minería e Hidrocarburos.

2.13. LEY N° 3351 DE 10 DE FEBRERO DE 2006 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

La Ley N° 3351 de 10 de febrero de 2006 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo, es la última disposición legal que rige la estructura del Poder Ejecutivo. Determina que los servicios y asuntos de la Administración Pública son atendidos por quince Ministros de Estado: a) Ministro de Relaciones Exteriores y Culto b) Ministro de la Presidencia c) Ministro de Gobierno d) Ministro de Defensa Nacional e) Ministro de Justicia f) Ministro de Planificación del Desarrollo g) Ministro de Hacienda h) Ministro del Agua i) Ministro de Producción y Microempresa j) Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda k) Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente l) Ministro de Hidrocarburos y Energía m) Ministro de Trabajo n) Ministro de Educación y Cultura y o) Ministro de Salud y Deportes.

También la Ley N° 3351 establece que el Presidente de la República podrá designar hasta dos Ministros sin Cartera, para formular y ejecutar políticas específicas.

Por último, a diferencia de sus disposiciones predecesoras la Ley N° 3351 determina que el Presidente de la República podrá designar Representantes Presidenciales sin atribuciones ministeriales, situación que diverge de los Delegados Presidenciales establecidos en las anteriores Leyes referidas a la materia.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS LEYES DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO	NUMERO DE MINISTROS	MINISTERIOS	MINISTERIOS SIN CARTERA
DECRETO DE 13 DE ENERO DE 1826	2	SECRETARIAS DE A) GOBIERNO Y HACIENDA Y, B) MILITAR	NO
REGLAMENTO PROVISIONAL DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1829	3	A) INTERIOR, B) HACIENDA Y, C) GUERRA Y MARINA	NO
LEY DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1844	4	INTERIOR, HACIENDA, GUERRA E, INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y RR.EE.	NO
DECRETO DE 16 DE FEBRERO DE 1869	5	A) GOBIERNO, B) RR.EEE., C) HACIENDA, D) JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA, E) GUERRA, Y CULTO E INDUSTRIA	NO
LEY DE 3 DE DICIEMBRE DE 1888 – LEY DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	5	RAMO DE GOBIERNO, DE CORREOS, TELEGRAMAS, POSTAS Y CAMINOS, DE RR.EE., DE COLONIZACION, DE HACIENDA, DE INDUSTRIA, DE CULTO, DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA, DE GUERRA y DE JUSTICIA.	NO
LEY DE 20 DE AGOSTO DE 1938	11	SECRETARIAS DE ESTADO DE A) RR.EE.INMIGRACION Y CULTO, B) GOBIERNO, JUSTICIA Y PROPAGANDA C) HACIENDA Y ESTADÍSTICA D) DEFENSA NACIONAL E) AGRICULTURA, REGADÍO Y COLONIZACIÓN F) OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES G) MINAS Y PETRÓLEO H) INDUSTRIA Y COMERCIO I) EDUCACIÓN, BELLAS ARTES Y ASUNTOS INDÍGENAS J) TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL E. K) HIGIENE Y SALUBRIDAD.	NO
LEY DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1940	8	A) RR.EE. Y CULTO B) GOBIERNO, JUSTICIA E INMIGRACIÓN C) HACIENDA Y ESTADÍSTICA D) MINAS, PETRÓLEO, AGRICULTURA, COMERCIO E INDUSTRIA E) DEFENSA NACIONAL Y COLONIZACIÓN F) EDUCACIÓN, ASUNTOS INDÍGENAS Y BELLAS ARTES G) TRABAJO, SALUBRIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL Y, H) OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES.	NO
DECRETO LEY Nº 09195 DE 30 DE ABRIL DE 1970 – LEY GENERAL DE BASES DEL PODER EJECUTIVO	15	A) INTERIOR; B) RR.EE.Y CULTO, C) DEFENSA NACIONAL D) PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN, E) FINANZAS, F) INFORMACIONES G) URBANISMO Y VIVIENDA; H) PREVISIÓN SOCIAL Y SALUD PÚBLICA, I) EDUCACIÓN Y CULTURA; J) TRABAJO Y ASUNTOS SINDICALES K) ASUNTOS CAMPESINOS Y AGRICULTURA; L) TRANSPORTES Y COMUNICACIONES; M) ENERGÍA E HIDROCARBUROS; N) MINERÍA Y METALURGIA, O) INDUSTRIA Y COMERCIO.	NO
DECRETO LEY Nº 10460 DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 1972 – LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO	16	A) PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN B) RR.EE. Y CULTO C) INTERIOR, MIGRACIÓN Y JUSTICIA D) DEFENSA NACIONAL E) FINANZAS F) EDUCACIÓN Y CULTURA G) TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y AERONÁUTICA CIVIL H) INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO I) AGRICULTURA Y GANADERÍA J) TRABAJO Y ASUNTOS SINDICALES K) PREVISIÓN SOCIAL Y SALUD PÚBLICA L) MINERÍA Y METALURGIA M) ASUNTOS CAMPESINOS Y AGROPECUARIOS N) INFORMACIÓN Y DEPORTES O) ENERGÍA E HIDROCARBUROS Y, P) URBANISMO Y VIVIENDA.	2
LEY Nº 1493 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1993 – LEY DE MINISTERIOS DEL PODER EJECUTIVO	10	A) RR.EE. Y CULTO B) GOBIERNO C) DEFENSA NACIONAL D) PRESIDENCIA E) JUSTICIA F) HACIENDA Y DESARROLLO ECONÓMICO G) DESARROLLO HUMANO H) DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE I) TRABAJO Y, J) COMUNICACIÓN SOCIAL.	2
LEY Nº 1788 DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO	14	A) RR.EE. Y CULTO B) PRESIDENCIA C) GOBIERNO D) DEFENSA NACIONAL E) HACIENDA F) JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS G) DESARROLLO ECONÓMICO H) EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES I) SALUD Y PREVISIÓN SOCIAL J) TRABAJO Y MICROEMPRESA K) AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL L) DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN M) COMERCIO EXTERIOR E INVERSIÓN Y, N) VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS	SI, PERO NO DEFINE EL NUMERO
LEY Nº 2446 DE 19 DE MARZO DE 2003 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO	13	A) RR.EE. Y CULTO B) PRESIDENCIA C) GOBIERNO D) DEFENSA NACIONAL E) HACIENDA F) DESARROLLO SOSTENIBLE G) DESARROLLO ECONÓMICO H) SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS I) MINERÍA E HIDROCARBUROS J) EDUCACIÓN K) SALUD Y DEPORTES L) TRABAJO M) SUNTOS CAMPESINOS, INDÍGENAS Y AGROPECUARIOS	2
LEY Nº 3351 DE 10 DE FEBRERO DE 2006 – LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO	15	A) RR.EE.Y CULTO B) PRESIDENCIA C) GOBIERNO D) DEFENSA NACIONAL E) JUSTICIA F) PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO G) HACIENDA H) AGUA I) PRODUCCIÓN Y MICROEMPRESA J) OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA K) DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE L) HIDROCARBUROS Y ENERGÍA M) TRABAJO N) EDUCACIÓN Y CULTURA Y O) SALUD Y DEPORTES	2

CAPÍTULO II
LA FORMA DE APROBACIÓN DE
LA LEY ORGANIZACIÓN DEL
PODER EJECUTIVO EN LA
LEGISLACIÓN COMPARADA

CAPÍTULO II

LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LEY ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

1. LEGISLACIÓN DE CHILE

La Constitución Política de la República de Chile en lo que corresponde a la forma de aprobación de la Ley que regula la organización del Poder Ejecutivo, establece dos aspectos importantes:

- El primero referido a que la organización de la administración pública, donde los Ministerios de Estado son parte esencial, será establecida por una Ley Orgánica Constitucional.

Esto se hace manifiesto en el Artículo 38 de la Ley Fundamental de Chile que textualmente dice:

“Una Ley Orgánica Constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública...”

- El segundo esta referido a que las Leyes Orgánicas requerirán para su aprobación o modificación de cuatro séptimas partes del Congreso, como lo señala textualmente el Artículo 63 de la Constitución de Chile:

“...las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de *ley orgánica constitucional* requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio...”

En el primer caso, es necesario recalcar que la administración pública está conformada por los Ministerios de Estado, tal como lo determina en este caso el Artículo 38 de la Ley Fundamental de Chile, que coloca a estos últimos como colaboradores directos del Gobierno y de la Administración del Estado; razón por la cual, la legislación Chilena ha previsto que sea una Ley Orgánica la que regule su organización con el objeto de dar a éste sector, por las características de dicha norma, mayor estabilidad en su funcionamiento.

Esto se hace manifiesto, cuando la Constitución Política de la República de Chile determina la forma de aprobación que debe tener una Ley Orgánica, la misma que debe ser aprobada de una forma distinta a una Ley Ordinaria, lo que le da características rígidas para que exista estabilidad en la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

Según la Legislación de Chile, una Ley Orgánica Constitucional, en este caso la que regula la organización del Poder Ejecutivo, tiene las siguientes características:

- Debe ser aprobada de una forma distinta a las características establecidas para una Ley Ordinaria, es decir por cuatro séptimas partes del Congreso. ***Esto por analogía con la Legislación Boliviana, se acerca a la aprobación por dos tercios.*** Asimismo, es necesario señalar que en Chile sólo la aprobación por tres quintas partes (dos tercios en Bolivia) se reserva para las reformas Constitucionales, siendo lo común la aprobación por mayoría absoluta.
- Necesitan cumplir con el control previo de constitucionalidad ya que las mismas tienen el objeto de preservar el derecho contenido en la

Constitución en forma más eficiente, propendiendo a proteger con mayor seguridad la institucionalidad jurídica del país.

Por lo tanto, la Legislación de Chile ha calificado el carácter orgánico que debe tener su disposición legal referida a la organización del Poder Ejecutivo, situación que se ha manifestado en la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la misma que entre otras regula de manera general la organización de los Ministerios, sus atribuciones y su estructura mínima.

2. LEGISLACIÓN DEL ECUADOR

La Constitución Política de la República del Ecuador en lo que corresponde a la forma de aprobación de la Ley que regula la organización del Poder Ejecutivo, establece en su Artículo 142 lo siguiente:

“Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán **leyes orgánicas**:

1. Las que regulen la organización y actividades de las **Funciones** Legislativa, **Ejecutiva...**”

Al referirse a la forma de aprobación de una Ley Orgánica la misma Constitución establece en su Artículo 143 lo siguiente:

“**Las leyes orgánicas serán aprobadas**, reformadas, derogadas o interpretadas **por mayoría absoluta de los** integrantes del Congreso Nacional. **Una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica** ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial.”

En este sentido, es necesario señalar las siguientes características con relación a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo en la

República del Ecuador:

- Si bien, el Presidente tiene la potestad de organizar los Ministerios de Estado a través de un Decreto Ejecutivo, la Constitución Política de dicho país establece que la organización general del Poder Ejecutivo debe ser reglada por una Ley Orgánica.
- La Ley Orgánica rige el ámbito estrictamente general de los Ministerios, es decir sus competencias, mientras que el Decreto Ejecutivo establece su número.
- Para la aprobación de una Ley Orgánica, es necesaria la mayoría absoluta, situación muy diferente al tratamiento que tienen las Leyes Ordinarias que son aprobadas por simple mayoría. Sólo la reforma Constitucional se reserva la aprobación por dos tercios en la República del Ecuador.

De lo expuesto, se rescata que la Legislación de Ecuador también le da un carácter orgánico a la disposición legal que regula la organización del Poder Ejecutivo, lo que significa que su aprobación debe reunir ciertas características rígidas, en este caso por mayoría absoluta del Congreso, siendo lo común para la aprobación de Leyes en dicho país la mayoría simple y reservándose sólo los dos tercios para la reforma Constitucional.

3. LEGISLACIÓN DE PANAMÁ

La Constitución Política de la República de Panamá en lo que corresponde a la forma de aprobación de la Ley que regula la organización del Poder Ejecutivo, establece en sus Artículos 153,158 y 163 lo siguiente:

“La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, **la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios**, Entidades Autónomas...”

“Las Leyes tienen su origen en la Asamblea Legislativa y se dividen así:

a) **Orgánicas**, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 9,10, 11,12,... **del Artículo 153.**”

“Las leyes serán propuestas:

a. **Cuando sean orgánicas:**

1. Por Comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa.
2. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
3. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración...

Las Leyes orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debates, **de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa**. Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Legisladores asistentes a las sesiones correspondientes.”

Sobre lo señalado por la Ley Fundamental de Panamá, con relación a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, se puede apreciar las siguientes particularidades:

- Establece que la organización y estructura del Poder Ejecutivo, que incluye la creación de Ministerios, debe ser regulada por una Ley de carácter orgánico.
- Determina que las leyes orgánicas deben ser propuestas por un restringido número de personas o instancias, como ser Ministros de Estado y la Corte Superior de Justicia.
- En lo referido a la aprobación de la Ley orgánica, establece que ésta, debe tener la conformidad de la mayoría absoluta del Congreso Nacional, a diferencia de la mayoría simple que requiere una Ley ordinaria. También esta Constitución determina que su reforma será realizada por una votación por mayoría absoluta, lo que implica la rigidez que se da al tema de organización del Poder Ejecutivo que también tiene ese tratamiento de aprobación.

4. LEGISLACIÓN DEL PERÚ

La Constitución Política del Perú en lo que corresponde a la forma de aprobación de la Ley que regula la organización del Poder Ejecutivo, establece en su Artículo 106 lo siguiente:

“Mediante **leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado** previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de **ley orgánica** se tramitan como cualquiera otra ley. **Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.”**

Estas determinaciones han sido complementadas, en lo referido a la aprobación de una ley orgánica por el Reglamento del Congreso de la República del Perú, el mismo que en sus Artículos 52 y 81 establecen lo siguiente:

“QUÓRUM Y MAYORIAS

El quórum para la realización de las sesiones de la Comisión Permanente y de las distintas Comisiones del Congreso de la República es de la mitad más uno del número hábil de sus miembros. **Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación,** incluido el voto del Presidente.”

“Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas:

b) **Leyes Orgánicas; se aprobarán o modificarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas.”**

Por lo tanto, la Ley Fundamental del Perú, en lo referido a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, tiene las siguientes peculiaridades:

- La organización y funcionamiento de sus Ministerios debe estar regulada por una Ley que tenga un carácter orgánico, lo que muestra que la Legislación del Perú realiza diferencias entre las distintas leyes, referidas sobre todo a materias a tratar y a sus formas de aprobación.
- La ley orgánica referida a la organización del Poder Ejecutivo, debe requerir para su aprobación del consentimiento de más de la mitad del número de los

miembros del Congreso, situación muy diferente a la establecida para una ley que regula una materia común, la cual es aprobada por simple mayoría.

La Legislación de Perú ha calificado el carácter orgánico que debe tener su disposición legal referida a la organización del Poder Ejecutivo, situación que se ha manifestado en la aprobación de la Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios, la misma que entre otras regula de manera general la organización de los Ministerios, sus atribuciones y su estructura mínima.

5. LEGISLACIÓN DE VENEZUELA

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en lo que corresponde a la forma de aprobación de la Ley que regula la organización del Poder Ejecutivo, establece en su Artículo 203 lo siguiente:

“Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; **las que se dicten para organizar los poderes públicos** o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes.

Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que la propia Constitución así califica, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, **por el voto de las dos terceras partes** de los y las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. **Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.**

Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad

de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la ley perderá este carácter...”

En este marco, es necesario señalar las siguientes características que sobre el tema ha determinado la Ley Fundamental de Venezuela:

- Establece que la organización de los Poderes Públicos deben ser reguladas por Leyes Orgánicas; por lo que la organización del Poder Ejecutivo, al ser parte del Poder Público, debe determinarse por esta clase de Leyes.

- Determina que sólo para la admisión de un Proyecto de ley orgánica, ésta debe necesariamente contar con el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional antes de iniciarse su discusión, lo que muestra el carácter rígido de aprobación de este tipo de normas. En el caso de la organización del Poder Ejecutivo, la misma está claramente definida por su carácter orgánico, lo que haría innecesaria su admisión previa por dos tercios, pero si tendría que ser aprobada por dichos votos.

- El carácter rígido de una Ley Orgánica vuelve a ser manifestada en la Legislación Venezolana, al determinar que la forma de aprobación establecida en el anterior punto, también regirá para la modificación de cualquier Ley Orgánica, lo que hace suponer que el Legislador quiso obstaculizar cambios constantes de las materias reguladas por este tipo de disposiciones legales.

- En el marco del sistema jurídico organizacional, la Legislación Venezolana establece que aquellas Leyes Orgánicas definidas por su Asamblea Nacional, entre las que no se encuentra la de organización del Poder Ejecutivo, para ser consideradas con ese carácter, necesariamente deben ser consultadas ante el Tribunal Supremo de Justicia.

La Legislación Venezolana ha calificado el carácter orgánico que debe tener su disposición legal que regule la organización de su Poder Ejecutivo, situación que se ha manifestado en la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Central, la misma que establece la estructura y funcionamiento de la Administración Central, de sus órganos y sistemas, determina el número y denominación de los Ministerios, sus competencias y las bases de su organización.

APROBACIÓN DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

PAÍS	TIPO DE LEY	FORMA DE APROBACIÓN	FORMA DE APROBACIÓN - OTRAS LEYES	FORMA DE APROBACION -REFORMA CONSTITUCIONAL	LEGISLACION ESPECIFICA
BOLIVIA	LEY ORDINARIA	MAYORÍA SIMPLE	MAYORIA SIMPLE	DOS TERCIOS	LEY Nº 3351 - LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO
CHILE	LEY ORGÁNICA	CUATRO SÉPTIMAS PARTES	MAYORIA ABSOLUTA	TRES QUINTAS PARTES	LEY Nº 18575 - LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
ECUADOR	LEY ORGÁNICA	MAYORÍA ABSOLUTA	MAYORIA SIMPLE	DOS TERCIOS	DISPOSICIONES DISPERSAS
PANAMÁ	LEY ORGÁNICA	MAYORÍA ABSOLUTA	MAYORÍA SIMPLE	MAYORÍA ABSOLUTA	DISPOSICIONES DISPERSAS
PERÚ	LEY ORGÁNICA	MAYORÍA ABSOLUTA	MAYORÍA SIMPLE	MAYORÍA ABSOLUTA Ó DOS TERCIOS	LEY DEL PODER EJECUTIVO
VENEZUELA	LEY ORGÁNICA	DOS TERCERAS PARTES	MAYORIA ABSOLUTA	POR REFERENDUM	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

**CAPÍTULO III
CARACTERÍSTICAS Y
PERSPECTIVAS DE LA FORMA
DE APROBACIÓN DE LA LEY DE
ORGANIZACIÓN DEL PODER
EJECUTIVO**

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS Y PERSPECTIVAS DE LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO – LOPE

1. ANTECEDENTES

No se tiene conocimiento de una Constitución Política del Estado que haya definido de manera clara la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo. La Constitución Política del Estado de 1851 solamente establecía que toda ley debía ser discutida y votada libremente por la mayoría absoluta del Congreso.

La actual Constitución Política del Estado, a diferencia de la Legislación Comparada, no establece de forma específica como debe aprobarse una Ley y menos determina un régimen especial para la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, es decir no menciona si ésta debe ser aprobada por mayoría simple, absoluta ó por dos tercios.

Tomando en cuenta éstos aspectos, se recurre a lo establecido en los Reglamentos tanto de la Cámara de Senadores como la de Diputados, los cuales se refieren a que ***la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo debe ser por mayoría simple y absoluta***, respectivamente.

Asimismo, éstas formas de aprobación, de mayoría simple, más votos a favor de los que en contra, ó de mayoría absoluta, la mitad más uno, en la actual coyuntura política se tornan ilógicas, tomando en cuenta que el actual partido de Gobierno posee mucho más que una mayoría absoluta, dándole de esta forma la posibilidad de modificar cualquier momento, sin un análisis adecuado y

sobre todo sin el respectivo consenso, la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

Con todo esto, ***la forma de aprobar la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, le ha dado a ésta un carácter flexible***, posibilitando su constante cambio, situación que no ha sido asimilada por otras disposiciones legales referidas a la organización y funcionamiento de un Poder del Estado.

2. EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL DEL ESTADO COMO CONSECUENCIA DE LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LOPE

Si se considera al desarrollo organizacional como un proceso de cambios planeados tendientes a aumentar la eficacia en la organización del Estado, la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, por su carácter flexible, consecuencia de su forma de aprobación, no ha podido cumplir con dicho fin, obedeciendo sus constantes cambios sólo a intereses políticos.

Salta a la vista que la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, en algunos casos, ha permitido que dicha Ley sea elaborada sólo tomando en cuenta a las personas que debían ocupar los cargos, y olvidando sobre todo el desarrollo organizacional que debe tener el Estado.

Un claro ejemplo de esta irregularidad, fue la creación de Ministerios Sin Cartera a la medida de ciertas personas e intereses políticos, cuando el objeto principal de los mismos es responder sólo a políticas coyunturales que debe afrontar cada Gobierno.

En este entendido, es un hecho que en cada cambio de Gobierno, también se produzca una modificación total de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, mucho más ahora que la coyuntura política permite la aprobación de cualquier disposición legal sin el respectivo consenso y análisis, producto de la mayoría con la que goza el actual Gobierno.

No se puede dejar de lado que existe desde la Ley de Ministerios de 1993 una **correlación directa entre período de Gobierno y duración de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo**, situación que hace imposible la conformación de instituciones eficientes, sobre todo en el ámbito de los recursos humanos, además de provocar un alto costo para el Estado.

Las características de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo se resumen sólo en un aumento y cambio de las denominaciones de los Ministerios, dejando de lado políticas de desarrollo organizacional que deben ser objeto central de su aprobación; por lo tanto, para que no existan esta clase de falencias, el primer paso debe estar referido al cambio de su forma de aprobación, es decir darle a esta disposición legal un carácter rígido.

Como consecuencia de la flexibilidad en la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, debido a la improvisación en su elaboración, muchas veces se ha incurrido en una serie de errores que inclusive contradicen la normativa legal vigente, **por ejemplo la actual LOPE en su artículo 12 modifica los artículos 21 y 22 de la Ley N° 1178 – Ley de Administración y Control Gubernamentales, los mismos que fueron derogados por la Ley N° 1788 el año 1997.**

Otro ejemplo de esta improvisación, también se puede apreciar en la actual Ley de Organización del Poder Ejecutivo en lo referido a las atribuciones del

Ministerio de Planificación del Desarrollo que tiene a su cargo las políticas de medio ambiente, atribuciones que también las asume el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. Esta situación contradice lo establecido por la Ley de Administración y Control Gubernamentales, que determina que no debe existir duplicidad de funciones en las instituciones del Estado.

Por último, tomando en cuenta lo anteriormente citado, la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo ha provocado su constante cambio, el mismo que sólo ha respondido a intereses políticos y no ha tomado en cuenta el desarrollo organizacional de las instituciones del Estado, siendo necesario por estas razones, darle a esta disposición legal un carácter rígido, a través de una nueva forma de aprobación.

3. PERSPECTIVAS DE LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LOPE

Para proponer modificaciones a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, primero se debe tomar en cuenta algunas posiciones que, sobre el tema, han sido planteadas por algunas instituciones, agrupaciones ciudadanas, partidos políticos e inclusive por profesionales especialistas.

La coyuntura política, social y económica que actualmente vive el país, sobre todo en referencia a la Asamblea Constituyente, hace que salgan a la luz toda clase de propuestas modificatorias a la Constitución Política del Estado, por lo que a continuación se presentan aquellas que mencionan al tema de estudio de la presente investigación.

3.1. PROPUESTA DE PODER DEMOCRÁTICO SOCIAL – PODEMOS

La propuesta de PODEMOS titulada Constituyente para la Gente, establece un Proyecto completo de reforma Constitucional, planteando incorporar a la Ley Fundamental temas nuevos y de debate actual.

En lo que respecta a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, PODEMOS propone lo siguiente:

- Clasifica las Leyes **en orgánicas**, delegativas y ordinarias.
- Que la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo debe ser regulada por una **Ley Orgánica**.
- Establece que las Leyes orgánicas deben ser **aprobadas por tres quintas** partes de los presentes en cada una de las Cámaras.

Tomando en cuenta estos planteamientos, la propuesta presentada por PODEMOS plantea incorporar por primera vez en una Constitución Política del Estado, una clasificación de las Leyes. Asimismo, establece, al igual que la legislación comparada, que la aprobación de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, sea por una Ley Orgánica, situación que la diferencia por su importancia, del tratamiento de materias comunes.

También PODEMOS plantea un tratamiento diferente de aprobación de las Leyes Orgánicas, las mismas que deben ser **aprobadas por tres quintas partes** de cada Cámara, situación que permitirá que su modificación no sea constante y en respuesta a coyunturas políticas.

Sobre el tratamiento de aprobación de las Leyes Delegativas, PODEMOS ha incurrido en un error, en vista de que para **su aprobación requeriría de dos tercios**, situación que difiere de las Leyes Orgánicas que **requieren sólo tres quintas partes**. Este aspecto se fundamenta, en razón de que las materias a ser tratadas por una Ley Orgánica, son materias sensibles y de mucho más importancia que las que son tratadas por las Leyes Delegativas.

3.2. PROPUESTA DEL MOVIMIENTO NACIONALISTA REVOLUCIONARIO

El Movimiento Revolucionario Nacional – MNR²⁰ ha propuesto en lo referido a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, lo siguiente:

- Que una **Ley Orgánica debe regular la organización y funcionamiento del órgano ejecutivo.**
- Que **las Leyes Orgánicas deben ser aprobadas**, modificadas, derogadas o abrogadas **por mayoría absoluta** de votos del total de miembros de las respectivas Cámaras.
- Que **las Leyes Orgánicas** se deben aplicar con primacía sobre las demás **Leyes Ordinarias.**

El proyecto del MNR considera suficiente que la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo sea por mayoría absoluta, situación que a diferencia de las anteriores propuestas significaría un retroceso, en razón de que no se puede aprobar temas tan importantes, a los que hace referencia una

²⁰ JUAN CRISTOBAL URIOSTE, FUNDACIÓN MILENIO, Constitución Política del Estado – Historia y Reformas, La Paz – Bolivia, 2006, Pág. 107.

Ley Orgánica, por una mayoría que significa solamente tener el voto de la mitad más uno.

En este sentido, la propuesta del MNR no introduce fundamentos nuevos relacionados con la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo. Lo único rescatable de este proyecto está en lo concerniente a la primacía de las leyes orgánicas sobre las leyes ordinarias.

Asimismo, cabe recordar que esta propuesta es la misma que se estableció en la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado del año 2002.

3.3. PROPUESTA DE LA FUNDACIÓN MILENIO

La Fundación MILENIO²¹ ha realizado diferentes propuestas de modificaciones a la Constitución Política del Estado, estableciendo lo siguiente, en lo que corresponde a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo:

- Establece que ***las leyes orgánicas deben regular***, entre otras, ***la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo***.
- Establece que ***las leyes orgánicas son aprobadas, modificadas y derogadas por tres quintos de votos*** del total de los miembros de cada cámara.

La propuesta de la Fundación MILENIO también establece la necesidad de diferenciar la aprobación de una Ley orgánica de una ordinaria, situación que

²¹ JUAN CRISTOBAL URIOSTE, FUNDACIÓN MILENIO, Ob. Cit, Pág. 106 y 107.

permitiría una cierta rigidez al momento de aprobar la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

Esta propuesta, al igual que la de PODEMOS, incurre en el error de sólo tomar en cuenta para la aprobación o modificación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, el voto de las tres quintas partes de total de los miembros de cada Cámara, situación que es insuficiente, tomando en cuenta el escenario político que vive el país. En este caso por ejemplo, sólo bastaría el voto de 78 de los 130 Diputados para la aprobación en la Cámara de Diputados, situación que en la actual coyuntura política sería sencillo de obtener.

3.4. PROPUESTA DEL DR. BENJAMÍN MIGUEL HARB

El Dr. Benjamín Miguel Harb ha realizado diferentes propuestas en el ámbito constitucional²², de las cuales se desprende en lo relacionado a la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, las siguientes proposiciones:

- Que las **Leyes Orgánicas deben normar la organización y funcionamiento de los poderes del Estado.**
- Que las **Leyes Orgánicas deben ser aprobadas**, interpretadas o reformadas, abrogas y derogadas **por dos tercios de votos** de los miembros presentes de cada Cámara.

Esta propuesta toma en cuenta la importancia de la temática que norma una Ley Orgánica, razón por la cual, considera que la misma debe ser aprobada no por una mayoría simple ó absoluta, sino por dos tercios de votos, situación que

²² BENJAMÍN MIGUEL HARB, Reforma Constitucional – Contribuciones al Debate, Seminario FUNDAPPAC, La Paz – Bolivia, 2001, Pág. 98 y 99.

la presente investigación también comparte, pero sólo en el ámbito de la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

PROPUESTAS PARA LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

PROPONENTE	TIPO DE LEY	FORMA DE APROBACIÓN	NÚMERO DE DIPUTADOS SOBRE 130	NÚMERO DE SENADORES SOBRE 27
PODEMOS	LEY ORGÁNICA	TRES QUINTAS PARTES	78	16
MNR	LEY ORGÁNICA	MAYORÍA ABSOLUTA	66	14
FUNDACIÓN MILENIO	LEY ORGÁNICA	TRES QUINTAS PARTES	78	16
DR. BENJAMIN MIGUEL	LEY ORGÁNICA	<i>DOS TERCIOS</i>	87	18

4. LA FORMA DE APROBACIÓN DE LA LOPE Y SU INCIDENCIA ECONÓMICA

Toda reforma de disposiciones legales que regulan la organización, funcionamiento y estructura, en este caso del Poder Ejecutivo, necesariamente vienen acompañadas de altos costos financieros que son asimilados por el Estado.

Como consecuencia de la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, caracterizada por su flexibilidad, ésta ha sido modificada generalmente al amparo de intereses políticos y no de exigencias administrativas, lo que implica un incremento constante en el Presupuesto

General de la Nación. Son pocas las ocasiones en que la promulgación de una nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo, disminuye la estructura y organización de las instituciones del Estado.

Pero el problema no sólo se refleja en el incremento de recursos destinados al funcionamiento de las nuevas estructuras, sino también al costo que significa la discontinuidad de políticas seguidas por los diferentes Ministerios, así como también del constante cambio de recursos humanos, los cuales según la normativa legal vigente, tienen que desarrollar sus actividades en el marco de una carrera administrativa.

Por ejemplo, la creación del Ministerio de Justicia, costará **al Estado Bs. 9.460.824.-** (NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL OCHOCIENTOS VEINTICUATRO 00/100 BOLIVIANOS)²³ sólo para su funcionamiento del año 2007. En el caso de la creación del Ministerio del Agua, la situación empeora para el erario nacional, en vista de que su funcionamiento para el año 2007 **costará al Estado Bs. 38.001.597.-** (TREINTA Y OCHO MILLONES UN MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE 00/100 BOLIVIANOS).²⁴

Asimismo, si se toma en cuenta las políticas de reorganización institucional realizadas el año 1999 por el Gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez, referidas estrictamente a cambios producto de la modificación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, debe hacerse referencia al Convenio suscrito por Bolivia y la Asociación Internacional de Fomento – AIF²⁵ que destino sólo para financiar el Proyecto de Reforma Institucional – PRI, el equivalente a **23.800.000.- DEG (Veinte Tres Millones Ochocientos Mil Derechos Especiales de Giro).**²⁶

²³ MINISTERIO DE HACIENDA, Presupuesto General de la Nación – Gestión 2007

²⁴ Ibidem

²⁵ Ratificado mediante Ley N° 2030 de 29 de octubre de 1999.

²⁶ Aproximadamente \$us. 36.000.000.- (TREINTA Y SEIS 00/100 MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS)

Éste Proyecto entre sus componentes principales incluía la Reestructuración Organizacional que tuvo como objetivo central la adecuación organizacional e institucionalidad, entre otros, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, a la política establecida por la Ley N° 1788 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

La reestructuración institucional, parte del Proyecto de Reforma Institucional, en ése entonces tuvo un costo financiero **para el Estado de \$us. 54.500.000.-** (CINCUENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL 00/100 DÓLARES AMÉRICANOS) y **para la Asociación Internacional de Fomento de \$us. 4.800.000.-** (CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS MIL 00/100 DÓLARES AMÉRICANOS).²⁷

Estos datos demuestran el alto costo financiero que debe asumir el Estado, y en algunos casos los organismos internacionales, por la reforma a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, situación que empeoraría, si se suman los costos que significa la discontinuidad de políticas y el cambio constante de recursos humanos, producto de la reforma.

²⁷ Datos obtenidos del Document of The World Bank, Report No: 19325-BO, PROJECT APPRAISAL DOCUMENT ON A PROPOSED ADAPTABLE PROGRAM CREDIT TO THE REPUBLIC OF BOLIVIA FOR AN INSTITUTIONAL REFORM PROJECT IN SUPPORT OF THE FIRST PHASE OF THE PUBLIC SECTOR MODERNIZATION PROGRAM, May 20, 1999

CAPÍTULO IV
PROPUESTA PARA INCORPORAR
EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL ESTADO UN NUEVO
RÉGIMEN DE APROBACIÓN Y
VIGENCIA DE LA LOPE

CAPÍTULO IV

PROPUESTA PARA INCORPORAR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO UN NUEVO RÉGIMEN DE APROBACIÓN Y VIGENCIA DE LA LOPE

1. FUNDAMENTOS TÉCNICOS PARA LA REFORMA

Con el objeto de realizar una propuesta que no sólo tome en cuenta aspectos legales, sino también aspectos técnicos, se ha hecho uso para este fin de las técnicas de la entrevista y la encuesta, obteniendo datos importantes, los cuales, han ayudado a crear la proposición de la presente investigación.

1.1. ENTREVISTA

Con el objeto de obtener criterios que permitan elaborar una propuesta no solo fundamentada legalmente sino técnicamente, se ha recurrido a la técnica de la entrevista dirigida a cuatro profesionales especialistas sobre la temática planteada en la presente investigación²⁸.

1.1.1. LA LOPE COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO

De las consultas sobre si la Ley de Organización del Poder Ejecutivo se constituye en un instrumento de desarrollo institucional del Estado, se obtuvieron las siguientes opiniones:

- El **Dr. Franz Aguirre Barrientos**²⁹ cree que ***la Ley de Organización del Poder Ejecutivo ayuda a que se lleve adelante el proceso institucional***

²⁸ El cuestionario de la entrevista, así como la entrevista en su totalidad forma parte de los Anexos de la presente investigación.

²⁹ El resumen de su hoja de vida se encuentra en los Anexos de la presente investigación.

pero en si, el instrumento **es demasiado débil** porque la Ley esta supeditada al poder mismo y a los interés partidarios de los entes que la ejercen, lo que significa que la LOPE puede ser cambiada en función de los intereses del partido de turno.

Además, si la mencionada disposición sufre cambios permanentes, ya no se podría considerar como instrumento de desarrollo, en vista de que perdería su esencia, ya que para ser considerada de dicha forma debe tener elementos de largo plazo, pero como lamentablemente son coyunturales le quita todo el modelo y pensamiento de desarrollo.

- El **Dr. Aláin Canedo Ostria**³⁰ considera que la **Ley de Organización del Poder Ejecutivo es un instrumento de desarrollo institucional**, el problema es si esto tiene una política y tiene una coherencia con lo que realmente requiere el Estado para el funcionamiento, y por funcionamiento se entiende como una relación entre eficiencia y eficacia.

- El **Dr. Flavio Orozco Loza**³¹ cree que **Ley de Organización del Poder Ejecutivo** obviamente al establecer las estructuras organizativas y funcionales, en este caso del Poder Ejecutivo, **se constituye en un instrumento de desarrollo** porque refleja una estructura que tiene que llevar adelante un plan de Gobierno o una política gubernamental en el marco de las políticas de Estado vigentes.

- El **Dr. Benjamín Miguel Harb**³² opina que la **Ley de Organización del Poder Ejecutivo** permite la organización de uno de los Poderes del Estado,

³⁰ El resumen de su hoja de vida se encuentra en los Anexos de la presente investigación.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

por lo que ***se convierte en un instrumento de desarrollo institucional del Estado.***

De las respuestas obtenidas por los especialistas, se rescata que la totalidad considera a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo como un instrumento de desarrollo institucional del Estado, sobresaliendo el criterio del Dr. Franz Aguirre que considera que la LOPE, en la actualidad, esta supeditada al poder e interés político, convirtiéndose de esta manera en un instrumento débil que debe ser fortalecido.

Por otra parte, de los criterios vertidos se establece que para la existencia de un desarrollo institucional del Poder Ejecutivo, el instrumento, en este caso la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, no debe ser modificado constantemente, pues esta situación haría que pierda su esencia, la misma que considerar como elemento principal el largo plazo.

1.1.2. RELACIÓN ENTRE CAMBIO DE GOBIERNO Y CAMBIO DE LA LOPE

De las consultas del porqué se modifica la Ley de Organización del Poder Ejecutivo cada vez que se produce un cambio de Gobierno, se obtuvieron las siguientes opiniones:

- El ***Dr. Franz Aguirre Barrientos*** cree que se produce este hecho porque ***la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, esta supeditada*** al poder mismo y ***a los interés partidarios*** de los entes que la ejercen.
- El ***Dr. Alain Canedo Ostría*** considera que estos cambios de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, dependen de las visiones políticas que tiene cada Gobierno, pero a veces esas visiones políticas no concuerdan o coinciden con la visión institucional que requiere el Estado para su desarrollo. Existen políticas de Estado que tienen que ser coherentes en el

tiempo y que requieren realmente instituciones y personal adecuado, **no siempre es una visión política la que debe primar para un cambio de la LOPE.**

- El **Dr. Flavio Orozco Loza** cree que es un proceso normal porque en el país no existe lineamientos y continuidad a planes de desarrollo. Cada Gobierno de turno ingresa a las instancias gubernamentales con un determinado plan político y en función de esto, van diseñando su propia estructura. **Obviamente esto es negativo porque rompe la continuidad de anteriores planes de Gobierno** y de diferentes políticas.
- El **Dr. Benjamín Miguel Harb** cree que **la Ley de Organización del Poder Ejecutivo** de un tiempo a esta parte **depende del Gobierno de turno y solamente de los intereses políticos**, considera que no existe políticas de desarrollo institucional. En tal sentido, opina que **debería existir por lo menos una LOPE cada quince años** como lo fue la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo del año 1972.

Tomando en cuenta estos criterios, se advierte que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo esta supeditada al Gobierno de turno y a sus intereses políticos. En tal sentido, es rescatable el criterio que emite el Dr. Benjamín Miguel, que considera que para que no exista esta correlación directa entre cambio de Gobierno y cambio de estructura en el Poder Ejecutivo, debería existir por lo menos una LOPE cada quince años, situación que permitiría darle a dicho poder, estabilidad y continuidad en el desarrollo de sus políticas.

1.1.3. RELACIÓN ENTRE CAMBIO DE LA LOPE Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO

De las consultas sobre si los constantes cambios en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo han sido favorables o desfavorables al desarrollo institucional del Estado, se obtuvieron las siguientes opiniones:

- El **Dr. Franz Aguirre Barrientos** considera que al cambiar automáticamente la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, según intereses y visión política, técnicamente se está desestructurando y desinstitucionalizando el Estado, lo que significa que se comienza de cero y todo lo avanzado prácticamente queda en nada. Por lo tanto, **los cambios de la LOPE en vez de ser favorables son definitivamente negativos** para el desarrollo institucional del Estado, considerando que el desarrollo se basa en la constancia.
- El **Dr. Aláin Canedo Ostría** cree que **son desfavorables para el Estado**, porque más allá de esa visión política, que más que política es partidaria, **no son coincidentes con la visión institucional** y a largo plazo que requieren realizarse a nivel del Estado.
- El **Dr. Flavio Orozco Loza** opina que los constantes cambios en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo **son desfavorables** para el estado, porque no permite la continuidad en diferentes aspectos, ya sea políticos o algunos proyectos. Esto quiebra la linealidad y **hace incurrir al Estado en insulsos gastos**.
- El **Dr. Benjamín Miguel Harb** cree los cambios en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo **son desfavorables para el Estado** porque no permiten la continuidad de las instituciones y sobre todo **no permiten el fortalecimiento de los recursos humanos**.

Observando los criterios vertidos por los profesionales especialistas, se destacan dos puntos de vista, el primero del Dr. Alaín Canedo que considera que los constantes cambios a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo han sido desfavorables para la sociedad en su conjunto, ya que los mismos no han sido coincidentes con la visión institucional del Estado. Este criterio fundamenta nuevamente que las modificaciones a la LOPE son realizadas al calor de la coyuntura política y de una manera discrecional.

El otro criterio que debe rescatarse es el vertido por el Dr. Flavio Orozco, que pone énfasis en un tema muy importante para el país, el costo que debe asumir el Estado por cada modificación realizada a la LOPE. Esta particularidad se torna en un problema para el Estado, tomando en cuenta, que se trata de gastos insulsos, que finalmente deben ser asimilados por la ciudadanía en general.

1.1.4. LA ESTABILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

De las consultas sobre la posibilidad de que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo no sea modificada constantemente, se obtuvieron las siguientes opiniones:

- El **Dr. Franz Aguirre Barrientos** considera que **como están las reglas de juego, cualquier momento** los Gobiernos de Turno **pueden modificar la Ley de Organización del Poder Ejecutivo**. Lo correcto sería crear un órgano que se encuentra por encima del poder político, que ayude a establecer si las modificaciones a la LOPE están enmarcadas en la visión que tiene el país.

- El **Dr. Aláin Canedo Ostría** *esta totalmente de acuerdo en que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo no sea modificada constantemente*, porque hay niveles e instituciones que requieren una permanencia más allá de una visión política y partidaria.

- El **Dr. Flavio Orozco Loza** considera que *en el marco normativo vigente, seguirá existiendo cambios constantes en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo*, aspecto que es negativo para el Estado; para lo cual, *se requiere una norma superior que limite esa discrecionalidad*.

- El **Dr. Benjamín Miguel Harb** *esta de acuerdo en que para no desorientar al país y estar reorganizando constantemente el Poder Ejecutivo, la Ley de Organización del Poder Ejecutivo no debe ser modificada constantemente*, por lo menos *debería tener una duración de unos quince años*.

Sobre lo planteado anteriormente, se destaca el criterio del Dr. Flavio Orozco en el sentido de que para que no existan constantes modificaciones a la LOPE, necesariamente debe existir una norma superior que limite esa discrecionalidad. Este criterio también fundamenta lo establecido en el desarrollo de la presente investigación, es decir la necesidad de modificar la forma de aprobación de la LOPE.

1.1.5. PROPOSICIONES PARA QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE

De las consultas sobre las proposiciones para que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo no sea modificada constantemente, se obtuvieron las siguientes opiniones:

- El **Dr. Franz Aguirre Barrientos** considera necesario tomar en cuenta la **experiencia de otros países y su riqueza sobre la materia**, países que han salido del subdesarrollo han considerado el fortalecimiento institucional del Poder Ejecutivo tomando en cuenta para dicho fin, que se debe mantener una organización del Estado en base a lineamientos que le permitan establecer políticas a largo plazo.

Asimismo, para que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo **no sea modificada discrecionalmente por cada Gobierno, es necesario crear un órgano permanente** de apoyo a cada Gobierno, el mismo que informará y analizará si las propuestas de modificación son favorables o no para el desarrollo institucional del Estado.

- El **Dr. Aláin Canedo Ostria** considera que **necesariamente tiene que haber una perspectiva institucional de mediano y largo plazo**, en ese marco tiene que ser coincidente con ciertas normas ya establecidas en el país, como por ejemplo con la Ley N° 1178 – Ley de Administración y Control Gubernamentales. Asimismo **tiene que existir una rigidez en la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo**.
- El **Dr. Flavio Orozco Loza** considera que **la Constitución Política del Estado debería**, en lo que respecta a la organización de los Ministerios, **establecer por lo menos cuatro Ministerios** con áreas macro temáticas, por lo que el Poder Ejecutivo sólo tendría que dedicarse a reglamentar estructuras ejecutivas y operativas; de esta manera se estaría limitando la expansión irracional de la estructura del Poder Ejecutivo.
- El **Dr. Benjamín Miguel Harb** considera que la aprobación y por ende la modificación de Ley de Organización del Poder Ejecutivo depende

prácticamente del Gobierno. En este entendido, no podría hacerse ninguna propuesta, ya que esta supeditada al poder político.

Nuevamente se rescata de los criterios vertidos, la opinión del Dr. Flavio Orozco, en sentido de que una solución para que no existan constantes modificaciones en la LOPE, podría ser que la Constitución Política del Estado establezca por lo menos cuatro Ministerios con áreas macro temáticas, propuesta que se considera acertada tomando en cuenta los antecedentes planteados en la presente investigación.

1.1.6. LAS CONSTANTES MODIFICACIONES A LA LOPE COMO CONSECUENCIA DE SU FORMA DE APROBACIÓN

De las consultas sobre si la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo es la principal razón para sus constantes modificaciones, se obtuvieron las siguientes opiniones:

- El **Dr. Franz Aguirre Barrientos** considera que al existir un Gobierno fuerte, éste seguramente tendrá una mayoría absoluta en el Congreso Nacional, **situación que le permitirá modificar a su conveniencia la Ley de Organización del Poder Ejecutivo**, generando así un proceso de ruptura en lo que concierne a la institucionalización.
- El **Dr. Aláin Canedo Ostría** opina que **de hecho, la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo es una de las principales causas para su constante modificación**, asimismo, considera que los Gobiernos no tienen una visión de mediano y largo plazo, por lo que sólo les interesa modificar y crear estructuras de acuerdo a intereses políticos.

- El **Dr. Flavio Orozco Loza** considera que cada Gobierno ingresa al escenario político con una correlación de fuerzas favorable, reflejada en el Congreso Nacional, por lo que le **es más fácil adecuar la Ley de Organización del Poder Ejecutivo a sus criterios**; para lo cual, sugiere de que **la Constitución Política del Estado debería establecer por lo menos un número mínimo de Ministerios importantes.**
- El **Dr. Benjamín Miguel Harb** considera que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo es una Disposición legal especial, que para su mayor duración **debería aprobarse de la misma forma como se aprueba la reforma constitucional, es decir por dos tercios de votos.**

De los criterios planteados anteriormente, es importante destacar la opinión del Dr. Benjamín Miguel que considera que para que no existan constantes cambios en la LOPE, realizados de una manera discrecional, ésta disposición legal debería ser aprobada por dos tercios de votos, apreciación que comparte y es objeto de la presente investigación.

1.1.7. APROBACIÓN DE LA LOPE POR DOS TERCERAS PARTES DEL CONGRESO NACIONAL

De las consultas sobre si la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo debe ser realizada por dos terceras partes del Congreso Nacional, se obtuvieron las siguientes opiniones:

- El **Dr. Franz Aguirre Barrientos** considera que no se trata de establecer la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo por simple mayoría o dos tercios; se debe crear un órgano permanente, totalmente técnico, que compatibilice criterios de organización del Estado,

estableciendo sobre todo si los cambios propuestos permitirán un desarrollo institucional del Estado.

- El **Dr. Aláin Canedo Ostría** opina que debe haber un pacto político, algo esencial en la estructura del Estado, y en ese marco cree **que los dos tercios permitirían que no exista constantes modificaciones de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo**, porque de esta manera se atendería todas las demandas y visiones que tiene el país sobre el desarrollo institucional del Estado, es decir se tomarían en cuenta las corrientes oficiales y de oposición.
- El **Dr. Flavio Orozco Loza** considera que si no sufriría modificaciones la Constitución Política del Estado, considerando las sugerencias antes señaladas, **estaría de acuerdo en que la aprobación de la LOPE sea realizada por dos tercios.**
- El **Dr. Benjamín Miguel Harb** esta totalmente **de acuerdo en que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo sea modificada por dos terceras partes del Congreso Nacional.**

Estos criterios en su totalidad, muestran la importancia de la vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, afirmando, al igual que la presente investigación, que la mejor forma de permitir la continuidad de políticas de Estado, es que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo sea aprobada por dos terceras partes del Congreso Nacional,

1.2. ENCUESTA

Antes de exponer los resultados obtenidos de la encuesta realizada, se hace necesario recordar que la misma ha sido realizada tomando en cuenta los

procedimientos técnicos y probabilísticos, para lo cual se ha definido el tamaño de la muestra estratificada, la misma que ha sido objeto de estudio a través del correspondiente cuestionario³³.

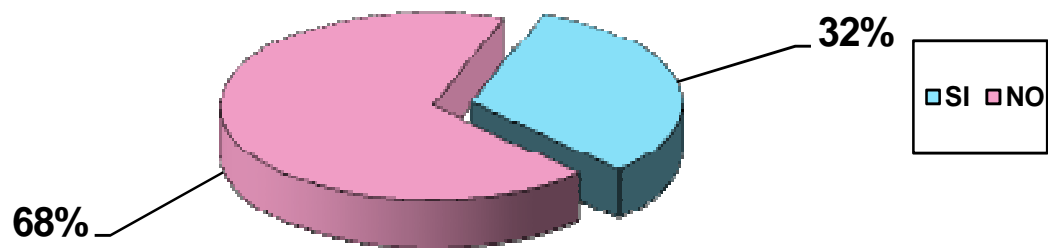
De la percepción de la ciudadanía en general, se observa en el Gráfico N° 1 que ante la primera consulta realizada, el 68 % no pensó que un constante cambio en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo era favorable para el desarrollo institucional del Estado. La intención de este cuestionamiento ha sido determinar la relevancia de dicha disposición legal en el desarrollo de las instituciones que forman parte del Poder Ejecutivo, es decir en su sostenibilidad tanto de sus recursos humanos como de sus políticas.

Asimismo, un 32% de las personas consultadas no cree que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo sea un instrumento de desarrollo institucional del Estado. Sobre la base de estos resultados, se estima que esta opinión se debe a que parte de la población no conoce o no le es frecuente escuchar en el ámbito gubernamental propuestas de desarrollo institucional.

Por el contrario, del total de las personas consultadas que alguna vez trabajaron en el Poder Ejecutivo, el 100% opinó que efectivamente la disposición legal del Poder Ejecutivo se constituye en un instrumento de desarrollo institucional, situación que corrobora lo anteriormente mencionado, en el sentido de que parte de la población desconoce propuestas de desarrollo institucional.

³³ El procedimiento de cálculo del tamaño de la muestra se encuentra desarrollado en los Anexos de la presente investigación, el mismo que también incluye el cuestionario utilizado en la encuesta.

GRÁFICO N° 1
EL CONSTANTE CAMBIO EN LA LOPE ES BUENO
PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO



Por otra parte, se observa en el Gráfico N° 2 un incremento en el porcentaje de la apreciación de las personas consultadas, en lo que respecta al cuestionamiento de que los constantes cambios en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo obedecen sólo a intereses políticos.

El 85 % de los consultados creen que efectivamente estos cambios son llevados a cabo sólo por decisiones políticas y coyunturales, mientras que el restante 15 % cree que son otras las razones que afectan los constantes cambios en la mencionada disposición legal.

Al igual que los resultados del anterior cuestionamiento, el 100% del total de las personas consultadas que alguna vez trabajaron en el Poder Ejecutivo, creen que los cambios en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo sólo se producen por intereses políticos. Esta situación demuestra, que son las personas que alguna vez brindaron sus servicios al Estado, las que tienen una mejor y uniforme percepción sobre la influencia política en el cambio de la mencionada disposición legal.

El Gráfico N° 3 refleja el porcentaje de personas que están a favor o en contra de que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo no sea modificada constantemente. Este cuestionamiento va estrictamente ligado con la anterior pregunta, en vista de que los resultados reflejan que el cambio de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo sólo se debe a intereses políticos, por lo que su constante cambio no estaría fundamentado.

GRÁFICO N° 2
EL CONSTANTE CAMBIO EN LA LOPE SÓLO
RESPONDE A INTERESES POLÍTICOS

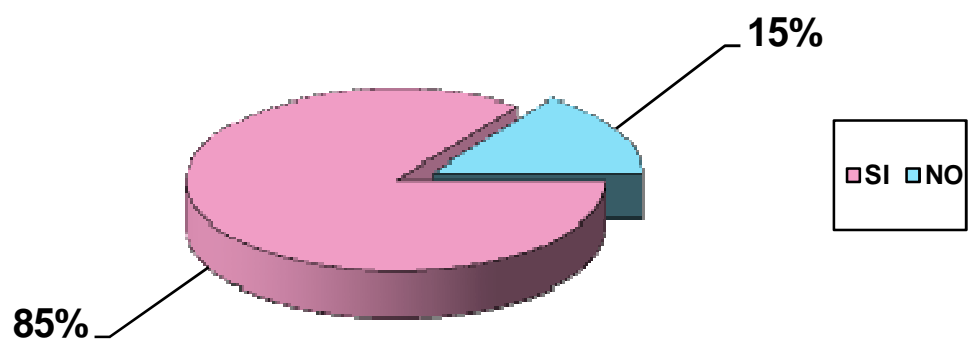
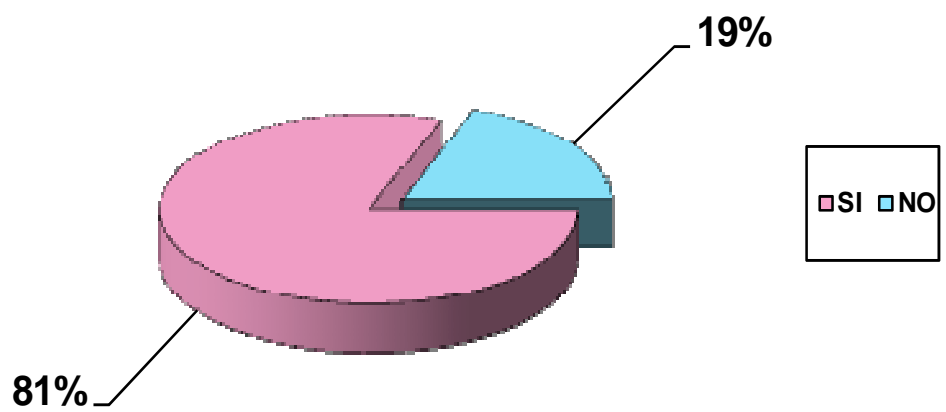


GRÁFICO N° 3
ACUERDO EN QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA
CONSTANTEMENTE



De los resultados obtenidos, se observa que el 81% de la población esta de acuerdo con que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo no sea modificada constantemente, es decir cada cinco años. El restante 19 % no cree en este fundamento.

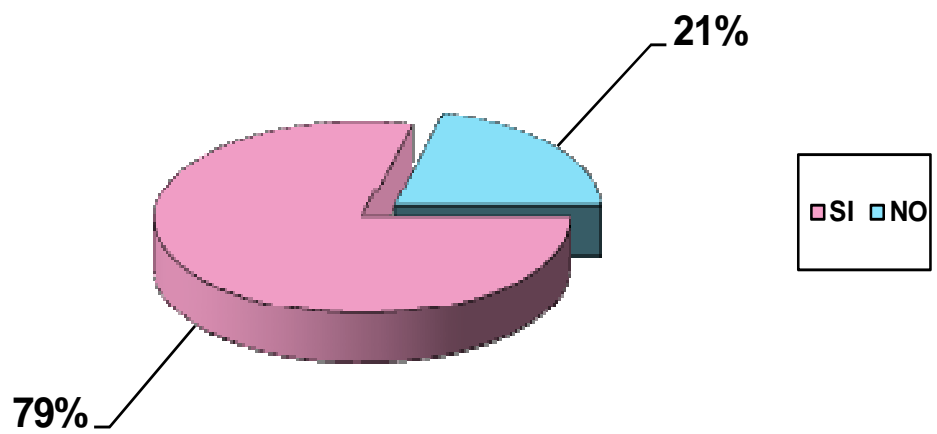
Asimismo, es importante establecer que en este cuestionamiento, del total de las personas consultadas que alguna vez trabajaron en el Poder Ejecutivo, sólo el 83% creen que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo no debe modificarse constantemente. Esto puede llamar la atención en vista de que en los anteriores cuestionamientos el porcentaje de este subgrupo llegaba al 100%.

Se estima que esta reducción en el porcentaje se debe a que parte de este subgrupo trabajo en instancias técnicas del Poder Ejecutivo, situación que ha permitido que se obtengan criterios técnicos y por ende proposiciones completamente nuevas y diferentes.

Por último, el Gráfico N° 4 muestra lo que para esta investigación se torna en su principal objetivo, es decir los resultados referidos a la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo por dos terceras partes del Congreso Nacional.

De los resultados obtenidos, se establece que el 79% de la población esta a favor de que la aprobación de la referida disposición legal sea por dos tercios. El restante 21% opina lo contrario, por lo que mantendría la aprobación por mayoría simple.

GRÁFICO Nº 4
ACUERDO EN QUE LA APROBACION DE LOPE SEA
REALIZADA POR 2/3



Estos resultados como se menciona anteriormente, sirven para fundamentar el objetivo central de la presente investigación, comprobando que la percepción de la población en general es de total rechazo a las constantes modificaciones de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo; por lo que, la propuesta para esta dificultad, se basa en la aprobación de dicha Ley por dos terceras partes del Congreso Nacional.

2. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Tomando en cuenta lo establecido a lo largo de los anteriores Capítulos, así como, lo expuesto por los profesionales entrevistados y los resultados de la encuesta, se evidencia lo siguiente:

- La Ley de Organización del Poder Ejecutivo es un instrumento de desarrollo institucional del Estado, situación que refleja la importancia de dicha disposición; por lo que ***su constante cambio, como consecuencia de su forma de aprobación,*** también refleja una importancia para el Estado y la sociedad en su conjunto. Asimismo, se considera que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, al contribuir al proceso institucional de Estado, ***es un instrumento demasiado débil,*** en vista de que ***se encuentra supeditado a los intereses políticos.***
- Las modificaciones realizadas a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo son desfavorables para el desarrollo institucional del Estado, en vista de que las mismas ***no consideran lineamientos ni visiones de largo plazo, ocasionando generalmente gastos insulsos para el Estado,*** y no permitiendo el fortalecimiento de los recursos humanos.

- ***Mientras la Ley de Organización del Poder Ejecutivo mantenga su aprobación por mayoría absoluta***, ésta seguirá siendo modificada al arbitrio de los Gobiernos de turno, tal como se ha manifestado en los últimos 14 años.

En este sentido, sobre lo fundamentado anteriormente, se realiza la siguiente propuesta sobre la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo:

“La Constitución Política del Estado debe incorporar un nuevo régimen de aprobación y vigencia de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, para lo cual, ésta debe ser aprobada por dos tercios del total de los miembros del Congreso Nacional y con una duración mínima de 15 años.”

CONCLUSIONES

Finalizado el desarrollo de los anteriores Capítulos y con el objeto de demostrar la hipótesis planteada, la presente investigación tiene las siguientes conclusiones:

- A lo largo de la historia del país, tanto en el marco normativo Constitucional, como en el específico, la Organización del Poder Ejecutivo siempre ha sido objeto de reglamentación; tal es así, que la primera Ley Fundamental incorporó para dicho fin, tres Ministerios de Estado. En lo que respecta a la normativa específica, el país es uno de los que en mayor cantidad ha promulgado disposiciones legales referidas a la organización del Poder Ejecutivo, más de 12; situación que definitivamente ha impedido el desarrollo institucional de dicho órgano, si se toma en cuenta, que las mismas duran un período de Gobierno.
- Tomando en cuenta la legislación comparada de países como Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, se establece que la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo tiene un tratamiento muy diferente de cualquier otra Ley. Las Constituciones de dichos países consideran que la Ley de Organización del Poder Ejecutivo debe ser aprobada con una votación mucho mayor que la que necesita una ley ordinaria, en algunos casos inclusive por dos terceras partes, manifestando la importancia y continuidad que debe darse a la organización del órgano ejecutivo.
- Como consecuencia de la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, caracterizada por su flexibilidad, ésta ha sido modificada generalmente al amparo de intereses políticos y no de exigencias administrativas, situación que ha tenido su incidencia tanto a

nivel económico como organizacional. Muestra de este extremo, es el costo, \$us. 54.500.000.- (CINCUENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL 00/100 DÓLARES AMERICANOS), que tuvo para el Estado el Proyecto de Reforma Institucional de 1999.

- Según los resultados obtenidos, tanto de profesionales especialistas como de la ciudadanía en general, La Ley de Organización del Poder Ejecutivo no debe ser modificada constantemente, en vista de que dichos cambios no permiten la continuidad de políticas y sólo reflejan el interés partidario. Esta situación, por los criterios obtenidos, es consecuencia de la flexibilidad que tiene la forma de aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, siendo necesario que la misma sea aprobada por dos tercios, además de tener un cierto período de vigencia, por ejemplo quince años, como lo recomienda el Dr. Benjamín Miguel Harb.

Sobre la base de estas conclusiones, ***la hipótesis planteada en la presente investigación es confirmada***, sobre todo si tomamos en cuenta que existe una necesidad de dar continuidad a ciertas políticas de Estado, de la cual, seguramente forma parte la organización del Poder Ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ASBÚN JORGE, Derecho Constitucional General, Edt. UPSA, Santa Cruz – Bolivia, 2001.
2. ACADEMÍA BOLIVIANA DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Análisis de la Reforma a la Constitución Boliviana, Edt. El País, Santa Cruz – Bolivia, 2002.
3. CABANELLAS GUILLERMO, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Edt. Heliastra, Buenos Aires - Argentina, 1984.
4. CANASI JOSE, Derecho Administrativo, Volumen 1 – Parte General, Edt. de Palma, Buenos Aires - Argentina, 1981.
5. COSTA ARDÚZ ROLANDO, Historia de la estructura Administrativa del Poder Ejecutivo 1825 – 2002, Edt. PRONAGOB, La Paz – Bolivia, 2002.
6. CORDERO CARRAFA CARLOS, Aliaga Palma Gustavo, Reglamentos Históricos del Poder Legislativo Boliviano, Edt. PRONAGOB, La Paz – Bolivia, 2002.
7. CRISTOBAL URIOSTE JUAN – FUNDACIÓN MILENIO, Constitución Política del Estado – Historia y Reformas, La Paz – Bolivia, 2006.
8. DEFENSOR DEL PUEBLO, Constituciones de Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, México, Argentina, España e Italia, Edt. Canasta de Fondos, La Paz – Bolivia, 2007.
9. DERMIZAKY PEREDO PABLO, Derecho Administrativo, Edt. J.V. Cochabamba – Bolivia, 2004.
10. ENTRENA CUESTA RAFAEL, Curso de Derecho Administrativo, Edt. Tecnos, Madrid – España, 1980.
11. FUNDACIÓN BOLIVIANA PARA LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA, Un Nuevo País para el Siglo XXI, Edt. FBDM, La Paz – Bolivia, 2007.
12. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, La Constitución Política del Estado – comentario Critico, Edt. FKA, La Paz – Bolivia, 2003.

13. HERNÁNDEZ SAMPIERI ROBERTO, Fernández Collado Carlos, Baptista Lucio Pilar, Metodología de la Investigación, Edt. McGraw Hill, México, 2003.
14. LÁZARO BARCAYA HERIBERTO, Apaza Cossio David, Constitucionalismo Boliviano, Edt. De Diputados, La Paz – Bolivia, 2006.
15. LUCAS VERDÚ PABLO, Curso de Derecho Político Vol II, Edt. Tecnos, Madrid – España, 1983.
16. MARTINEZ BRAVO JUAN ALBERTO, Derecho Administrativo Boliviano, Edt. UPSA, Santa Cruz – Bolivia, 2002.
17. MASIAS ZAVALITA DEMETRIO, Diccionario Jurídico, Edt. Adrus, Arequipa – Perú, 2005.
18. MIGUEL HARB BENJAMÍN, Reforma Constitucional – Contribuciones al Debate, Seminario FUNDAPPAC, La Paz – Bolivia, 2001.
19. MOSCOSO DELGADO JAIME, Introducción al Derecho, Ed. Juventud, Bolivia, 2000.
20. MOSTAJO MACHICADO MAX, Los 14 Temas del Seminario Taller de Grado y la Asignatura CJR-000 Técnicas de Estudio, Primera Edición, La Paz – Bolivia, 2005.
21. MOSTAJO MACHICADO MAX, Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano, Primera Edición, La Paz – Bolivia, 2003.
22. PODER DEMOCRÁTICO SOCIAL, Proyecto de Constitución Política del Estado, Constituyente para la Gente, Edt. PODEMOS , La Paz – Bolivia, 2006.
23. RAMOS MAMANI JUAN, Derecho Constitucional, Edt. Temis, La Paz - Bolivia 2003.
24. RAMOS MAMANI JUAN, Derecho Constitucional Contemporáneo Tomo I, II, III, Edt. Bolivia 2000, La Paz - Bolivia. 2001.
25. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, Constitución Política del Estado.

26. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 3351 de 10 de febrero de 2006, Ley de Organización del Poder Ejecutivo.
27. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 2446 de 19 de marzo de 2003, Ley de Organización del Poder Ejecutivo.
28. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 1788 de 16 de septiembre de 1997, Ley de Organización del Poder Ejecutivo.
29. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 1493 de 17 de septiembre de 1993, Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo.
30. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Decreto Ley N° 10460 de 12 de septiembre de 1972, Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo.
31. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Reglamento General de Debates de la Cámara de Diputados, 1997.
32. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Reglamento General H. Cámara de Senadores, 2002.
33. RUÍZ PAZ GONZALO, Constitución para la Fundación de la nueva República, de la dictadura de los partidos a la democracia de los pueblos, Edt. FUNDAPPAC, La Paz – Bolivia, 2006.
34. TABORGA HUÁSCAR, Como Hacer una Tesis, Edt. Grijalbo, México, 1982.
35. TORRES VASQUES ANIBAL, Introducción al Derecho, Edt. Temis, Lima – Perú, 2001.
36. ZORRILLA SANTIAGO y TORRES MIGUEL, Guía para Elaborar La Tesis, Edt. McGraw Hill, México, 1995.

ANEXOS

DEFINICIÓN DE LA MUESTRA

Con el objeto de obtener el criterio y opinión de la población en general, sobre la temática planteada en el presente trabajo, se ha recurrido a utilizar la técnica de la encuesta, para lo cual, se debe definir una muestra tomando en cuenta ciertos criterios.

La muestra no es otra cosa que un subgrupo de la población o universo de estudio, sobre la cual se habrá de recolectar datos y que se define o delimita de antemano con precisión. La idea es que de los datos obtenidos en la muestra se logre generalizar o extrapolar la información de la población.³⁴

Por lo tanto, antes de la definición de una muestra, es importante, sobre la base de ciertas características y objetivos que busca la investigación, definir la población o universo de estudio.

En este sentido, el presente trabajo ha considerado como universo para la obtención de información, por tratarse de un tema de investigación de interés general, a todas las personas mayores de 18 años, no teniendo otro motivo de exclusión o restricción de los elementos parte del universo o población.

Asimismo, la consideración sólo de personas mayores de 18 años, tiene su fundamentación en la madurez mental que se alcanzaría a esa edad, además de la obtención de la capacidad jurídica absoluta.

Con todo esto, se define la muestra, de tipo probabilística, sobre la base de la siguiente fórmula³⁵:

³⁴ HERNÁNDEZ SAMPIERI ROBERTO, Fernández Collado Carlos, Baptista Lucio Pilar, Metodología de la Investigación, Edt. Mc Graw Hill, México, 2003, Pág.302.

³⁵ Ibidem, Pág.309.

TAMAÑO DE LA MUESTRA

1.- $N' = S^2 / V^2$ —————> TAMAÑO PROVISIONAL DE LA MUESTRA – SIN AJUSTAR

2. $N = N' / (1 + N'/N)$ —————> TAMAÑO DE LA MUESTRA DEFINITIVO

Donde:

N = Tamaño de la población

S² = Varianza de la muestra expresada como la probabilidad de ocurrencia de y'

S² = $p (1 - p)$

P = Probabilidad de ocurrencia

V2 = Varianza de la población. Cuadrado del error estándar (SE)

Y' = Valor promedio de la variable = 1

Tomando en cuenta esta fórmula es necesario definir el tamaño de la muestra considerando los siguientes datos:

N = Una población de 111.353.- personas mayores de 18 años, definidas sobre los datos del padrón electoral de la Corte Nacional Electoral, donde por motivos estrictamente de tiempo y economía sólo se tomaron en cuenta los Distritos 3, 4, 5, 6 y 7 de la ciudad de La Paz³⁶.

P = 95 %

SE = 2%

³⁶ Las zonas que formar cada Distrito son detalladas más adelante, así como, el total de población de estudio de cada una de ellas.

Reemplazando los datos en la fórmula planteada anteriormente, se define que el tamaño de la muestra es de **118 personas**. Con este dato y con el objeto de aumentar la precisión de la muestra, se hace necesaria su estratificación, para lo cual se utiliza la siguiente fórmula³⁷:

TAMAÑO DE LA MUESTRA ESTRATIFICADA

$$\longrightarrow \quad KSH = n / N$$

Donde:

N = Tamaño de la Población

n = Tamaño de la Muestra

KSH = Desviación estándar de cada elemento en un determinado estrato.

$$KSH = n / N$$

Reemplazando datos:

$$KSH = 118/111353 = 0.001059$$

Sobre la base de esta fórmula y el tamaño de muestra simple, el siguiente cuadro determina los datos para estratificar la muestra:

³⁷ HERNÁNDEZ SAMPIERI ROBERTO, Ob. Cit. Pág.312.

**TAMAÑO DE LA MUESTRA ESTRATIFICADA
POR DISTRITOS DE LA CIUDAD DE LA PAZ**

DISTRITOS	TOTAL POBLACIÓN	MUESTRA KSH * N
3	18463	20
4	23173	25
5	24894	26
6	30531	32
7	14292	15
	111353	118

Definida en el anterior cuadro la muestra estratificada, se procedió a la realización de la encuesta correspondiente, para lo cual se utilizó el cuestionario que se detalla más adelante.

DATOS UTILIZADOS PARA DETERMINAR EL TAMAÑO DE LA MUESTRA

Estadísticas del padrón electoral por geografía y edad

Nacional » Departamento: LA PAZ » Provincia: Murillo » Sección Municipal: SECCION CAPITAL »
Cantón: LA PAZ » Localidad: Nuestra Señora de La Paz » Distrito: DISTRITO 3 »

»	Edad 18-21	Edad 22-30	Edad 31-40	Edad 41-50	Edad 51-65	Edad 66-70	Edad mayor a 70	Sin identificar	Total
ZONA NORTE	784	1,920	1,548	1,396	1,356	261	495	0	7,760
AGUA DE LA VIDA	358	530	389	364	394	88	199	0	2,322
VILLA PABON	477	1,409	1,248	1,018	1,106	233	420	0	5,911
ZONA CENTRAL	152	751	494	453	415	61	144	0	2,470
Total	1,771	4,610	3,679	3,231	3,271	643	1,258	0	18,463

Estadísticas del padrón electoral por geografía y edad

Nacional » Departamento: LA PAZ » Provincia: Murillo » Sección Municipal: SECCION CAPITAL
» Cantón: LA PAZ » Localidad: Nuestra Señora de La Paz » Distrito: DISTRITO 4 »

»	Edad 18-21	Edad 22-30	Edad 31-40	Edad 41-50	Edad 51-65	Edad 66-70	Edad mayor a 70	Sin identificar	Total
MIRAFLORES	1,743	3,933	3,372	3,137	3,467	625	1,323	0	17,600
SANTA BARBARA	433	1,166	1,061	1,060	1,209	217	426	1	5,573
Total	2,176	5,099	4,433	4,197	4,676	842	1,749	1	23,173

Estadísticas del padrón electoral por geografía y edad

Nacional » Departamento: LA PAZ » Provincia: Murillo » Sección Municipal: SECCION CAPITAL
 » Cantón: LA PAZ » Localidad: Nuestra Señora de La Paz » Distrito: DISTRITO 5 »

»	Edad 18-21	Edad 22-30	Edad 31-40	Edad 41-50	Edad 51-65	Edad 66-70	Edad mayor a 70	Sin identificar	Total
MIRAFLORES ALTO	1,343	3,144	2,945	2,688	2,629	517	944	0	14,210
SAN JUAN DE LAZARETO	298	852	869	693	740	137	221	0	3,810
SANTA ROSA GRANDE	710	1,965	1,602	1,141	1,073	157	226	0	6,874
Total	2,351	5,961	5,416	4,522	4,442	811	1,391	0	24,894

Estadísticas del padrón electoral por geografía y edad

Nacional » Departamento: LA PAZ » Provincia: Murillo » Sección Municipal: SECCION CAPITAL
 » Cantón: LA PAZ » Localidad: Nuestra Señora de La Paz » Distrito: DISTRITO 6 »

»	Edad 18-21	Edad 22-30	Edad 31-40	Edad 41-50	Edad 51-65	Edad 66-70	Edad mayor a 70	Sin identificar	Total
CHUQUIAGUILLO	411	1,013	764	554	453	69	121	0	3,385
VILLA FATIMA	1,049	2,581	2,165	1,935	1,693	348	623	0	10,394
LAS DELICIAS	273	851	781	543	537	86	171	0	3,242
VILLA LA MERCED	297	845	731	544	500	106	113	0	3,136
BARRIO MINASA	381	931	720	589	479	66	119	0	3,285
VILLA EL CARMEN	745	1,970	1,718	1,173	1,014	201	268	0	7,089
Total	3,156	8,191	6,879	5,338	4,676	876	1,415	0	30,531

Estadísticas del padrón electoral por geografía y edad

Nacional » Departamento: LA PAZ » Provincia: Murillo » Sección Municipal: SECCION CAPITAL
 » Cantón: LA PAZ » Localidad: Nuestra Señora de La Paz » Distrito: DISTRITO 7 »

»	Edad 18-21	Edad 22-30	Edad 31-40	Edad 41-50	Edad 51-65	Edad 66-70	Edad mayor a 70	Sin identificar	Total
VILLA COPACABANA	1,080	2,862	2,517	2,103	2,091	428	637	0	11,718
VALLE HERMOSO	186	588	579	494	503	85	139	0	2,574
Total	1,266	3,450	3,096	2,597	2,594	513	776	0	14,292

CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA

1.- SEXO

MASCULINO

FEMENINO

2.- USTED ALGUNA VEZ TRABAJÓ EN UN MINISTERIO, INSTITUCIÓN U OTRA DEPENDENCIA DEL PODER EJECUTIVO?

SI

NO

3.- ¿CREE USTED QUE UN CONSTANTE CAMBIO EN LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO ES BUENO PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

SI

NO

4.- ¿CREE USTED QUE LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO SÓLO RESPONDEN A INTERESES POLÍTICOS?

SI

NO

5.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

SI

NO

6.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA APROBACION DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO SEA REALIZADA POR 2/3, ESTO SIGNIFICA LA APROBACIÓN DE 105 DE LOS 157 MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL?

SI

NO

CUESTIONARIO DE ENTREVISTA

1.- CREE USTED QUE LA LOPE ES UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

2.- PORQUE CREE USTED QUE CUANDO EXISTE CAMBIO DE GOBIERNO TAMBIEN SE PRODUCE UN CAMBIO DE LA LOPE?

3.- CREE USTED QUE LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LA LOPE SON FAVORABLES O DESFAVORABLES AL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

4.- ESTARIA USTED DE ACUERDO EN QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

5.- QUE PROPONDRÍA USTED PARA QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

6.- CREE USTED QUE LA PRINCIPAL RAZÓN PARA LAS CONSTANTES MODIFICACIONES DE LA LOPE SEA SU FORMA DE APROBACIÓN?

7.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA APROBACION DE LA LOPE SEA REALIZADA POR 2/3 PARTES DEL CONGRESO NACIONAL, CON EL OBJETO DE IMPEDIR SU CONSTANTE MODIFICACION?

ENTREVISTA

DR. FRANZ AGUIRRE BARRIENTOS

Doctor en Economía de la Universidad de Columbia – New York, Ex – Director Nacional del Servicio Nacional de Organización del Poder Ejecutivo – Ministerio de la Presidencia, actualmente se desempeña como Jefe Nacional de la Agrupación Concertación Nacional.

1.- CREE USTED QUE LA LOPE ES UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. Yo creo que la LOPE como Ley ayuda a que se lleve adelante el proceso institucional pero en si el instrumento es demasiado débil porque la ley esta supeditada al poder mismo y a los interés partidarios de los entes que la ejercen, lo que significa que la LOPE puede ser cambiada en función de los intereses del partido de turno y si el partido de turno cambia permanentemente, este instrumento de desarrollo pierde su esencia porque se considera un instrumento de desarrollo si tiene elementos de largo plazo pero como lamentablemente son coyunturales le quita todo el modelo y pensamiento de desarrollo.

2.- PORQUE CREE USTED QUE CUANDO EXISTE CAMBIO DE GOBIERNO TAMBIEN SE PRODUCE UN CAMBIO DE LA LOPE?

R. Porque la ley, lamentablemente como mencione anteriormente, esta supeditada al poder mismo y a los interés partidarios de los entes que la ejercen, lo que significa que la LOPE puede ser cambiada en función de los intereses del partido de turno.

3.- CREE USTED QUE LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LA LOPE SON FAVORABLES O DESFAVORABLES AL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. Cuando un Gobierno cambia, al cambiar automáticamente la LOPE según sus intereses y visión de Gobierno técnicamente esta desestructurando el Estado y por ende desinstitucionalizando, lo que significa que se comienza de cero y todo lo que se ha avanzado prácticamente queda en nada y uno debe nuevamente perfilar cual es la nueva visión, entonces todos los cambios de la LOPE en vez de ser favorables son definitivamente negativos para el desarrollo institucional del Estado, considerando que el desarrollo se basa sobre la constancia.

4.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. Aquí hay un gran problema, porque es fácil decir que se modifique o no se modifique, pero como están las cosas todos los partidos de turno tienen la facultad de cambiar la LOPE, entonces se puede decir que no se cambie la LOPE pero como están las reglas de juego las pueden cambiar cualquier momento y lamentablemente esa es la realidad.

Lo correcto sería crear un órgano que se encuentra por encima del poder político, sin llegar a ser un candado demasiado fuerte que no le permita negociar al Gobierno su plan, es decir un órgano permanente que ayuden a establecer cual es la visión del país.

5.- QUE PROPONDRÍA USTED PARA QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. Es bueno tomar en cuenta la experiencia de otros países y su riqueza sobre la materia, países que han salido del subdesarrollo, que han considerado el fortalecimiento institucional del Poder Ejecutivo tomando en cuenta para dicho fin, que se debe mantener una organización del Estado en base a lineamientos que le permitan establecer políticas a largo plazo que significa también establecer polos de desarrollo. Ahora para que la LOPE no sea modificada discrecionalmente por cada Gobierno yo propondría la creación de un órgano permanente de apoyo a cada Gobierno que informe sobre la organización existente, y si existieran propuestas de cambio, éste analice si los mismos ayudan o no al desarrollo institucional del Estado.

6.- CREE USTED QUE LA PRINCIPAL RAZÓN PARA LAS CONSTANTES MODIFICACIONES DE LA LOPE SEA SU FORMA DE APROBACIÓN?

R. Aquí se vuelve a entrar en la trampa, es decir que ley hago, una ley rígida o una ley flexible, en la primera necesito para su aprobación dos tercios, en la otra la mitad más uno, si entra un Gobierno fuerte de turno seguramente tendrá una mayoría absoluta en el Congreso Nacional, situación que seguramente favorecerá para modificar la LOPE a su conveniencia generando así un proceso de ruptura en lo que concierne a la institucionalización.

7.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA APROBACION DE LA LOPE SEA REALIZADA POR 2/3 PARTES DEL CONGRESO NACIONAL, CON EL OBJETO DE IMPEDIR SU CONSTANTE MODIFICACION?

R. No se trata de establecer la aprobación de la LOPE por simple mayoría o dos tercios, como mencione anteriormente se debe crear un órgano permanente, totalmente técnico, que compatibilice criterios de organización del Estado, estableciendo sobre todo si los cambios propuestos permitirán un desarrollo institucional del Estado.

ENTREVISTA

DR. ALAIN CANEDO DE OSTRIA

Abogado de la Universidad Mayor de San Andrés, Titulado de la Academia Diplomática “Rafael Bustillos”, Ex – Director Jurídico del Servicio Nacional de Organización del Poder Ejecutivo – Ministerio de la Presidencia, Ex – Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Económico, actualmente se desempeña como Fiscal de Materia.

1.- CREE USTED QUE LA LOPE ES UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. Si, de verdad puedo creer que es un instrumento de desarrollo institucional, el problema es si esto tiene una política y tiene una coherencia con lo que realmente requiere el Estado para el funcionamiento, y por funcionamiento se entiende como una relación entre eficiencia y eficacia.

2.- PORQUE CREE USTED QUE CUANDO EXISTE CAMBIO DE GOBIERNO TAMBIEN SE PRODUCE UN CAMBIO DE LA LOPE?

R. Precisamente mi opinión va a eso, depende de las visiones, políticas naturalmente, que tenga cada gobierno, pero a veces esas visiones políticas no concuerdan o coinciden con la visión institucional que requiere el Estado para su desarrollo. Existen políticas de Estado que tienen que ser coherentes en el tiempo y que requieren realmente instituciones y personal adecuado, no siempre es una visión política la que debe primar para un cambio de la LOPE.

3.- CREE USTED QUE LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LA LOPE SON FAVORABLES O DESFAVORABLES AL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. Yo creo que son desfavorables para el Estado, porque más allá de esa visión política, que más que política es partidaria, no son coincidentes con la visión institucional y a largo plazo que requieren realizarse a nivel del Estado, las gestiones políticas, institucionalización y el Estado en sí deben tener políticas a mediano y largo plazo y para eso debe contar con una estructura adecuada para tales fines.

4.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. Totalmente de acuerdo, hay niveles y hay instituciones que requieren una permanencia más allá de una visión política y partidaria que se tenga.

5.- QUE PROPONDRÍA USTED PARA QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. Si se quiere entrar a detalle, necesariamente tiene que haber una perspectiva institucional de mediano y largo plazo, en ese marco tiene que ser coincidente con ciertas normas ya establecidas en el país, como por ejemplo con la Ley SAFCO, yo por ejemplo consideró que tiene que haber una planificación sobre lo que requiere el Estado. Asimismo tiene que respetarse una jerarquía a nivel institucional que significa que los canales correspondientes son el Poder Legislativo a través de una sanción de la Ley y después una promulgación mediante el Poder Ejecutivo, pero sin embargo lo que se observa es que cada gestión gubernamental precisamente se realizan los cambios de la LOPE a ese nivel, entonces no existiría una rigidez en ese sentido.

Pero cual sería entonces los otros elementos a seguir en todo esto, un primer elemento que observo dentro de esta temática es que tiene que respetarse las normativas establecidas como ya mencione anteriormente, por ejemplo la Ley SAFCO determina que primero debe existir una planificación, es decir que quiere el Gobierno, no solamente como una gestión gubernamental de unos cinco años y de un Presidente y de su corriente política, sino que quiere ese Gobierno para ese corto plazo sino también tomar en cuenta que quiere el Estado de aquí a diez a veinte años, por ejemplo cual es la visión o política de Cancillería respecto a la reivindicación marítima, visión que tiene que pasar más allá de una gestión gubernamental. Para este fin se requiere instituciones ciertas Direcciones y cierto personal calificado, para lo cual sin la planificación antes mencionada será insulso que se modifique la LOPE mediante una serie de cambio de Leyes cada gestión gubernamental, tiene necesariamente que haber una planificación.

6.- CREE USTED QUE LA PRINCIPAL RAZÓN PARA LAS CONSTANTES MODIFICACIONES DE LA LOPE SEA SU FORMA DE APROBACIÓN?

R. Puede ser, de hecho es una de las principales causas, lo que pasa es que como mencione anteriormente los Gobiernos no tienen una visión de mediano y largo plazo, por lo que sólo les interesa modificar y crear estructuras de acuerdo a intereses políticos.

7.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA APROBACION DE LA LOPE SEA REALIZADA POR 2/3 PARTES DEL CONGRESO NACIONAL, CON EL OBJETO DE IMPEDIR SU CONSTANTE MODIFICACION?

R. Yo creo que debe haber un pacto, un pacto político, es algo esencial en la estructura del Estado y en ese marco yo creo que los dos tercios permitirían que no exista constantes modificaciones de la LOPE, porque atenderían todas las demandas y visiones que tiene el país sobre el desarrollo institucional del Estado, es decir las corrientes oficiales y de oposición.

ENTREVISTA

DR. FLAVIO OROZCO LOZA

Abogado de la Universidad Mayor de San Andrés, Maestría en Filosofía, Ex – Director Jurídico del Servicio Nacional de Organización del Poder Ejecutivo – Ministerio de la Presidencia, actualmente se desempeña como Catedrático de las Carreras de Derecho y Ciencias Políticas.

1.- CREE USTED QUE LA LOPE ES UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. La LOPE obviamente al establecer las estructuras organizativas y funcionales, en este caso del Poder Ejecutivo, se constituye en un instrumento de desarrollo porque refleja una estructura que tiene que llevar adelante un plan de Gobierno o una política gubernamental en el marco de las políticas de Estado vigentes, entonces la LOPE al reflejar un conjunto de entidades e instituciones adecuadamente distribuidas para llevar adelante un plan de desarrollo que sustente un gobierno de turno es un instrumento de desarrollo.

2.- PORQUÉ CREE USTED QUE CUANDO EXISTE CAMBIO DE GOBIERNO TAMBIEN SE PRODUCE UN CAMBIO DE LA LOPE?

R. Este es un proceso normal porque bien sabemos que en el país no existe lineamientos, continuidad a planes de desarrollo, cada Gobierno de turno ingresa a las instancias gubernamentales con un determinado plan, primero un plan político y al ingresar al Gobierno adecua ese su plan político a las políticas de Estado y en función de esto va diseñando su propio Plan de Gobierno y ese plan de gobierno responde a una visión específica por lo que tiene que establecer su propia estructura para llevar adelante ese Plan de Gobierno, entonces en ese entendido cada Gobierno busca establecer su estructura de

acuerdo a su visión. Obviamente esto es negativo porque rompe la continuidad de anteriores planes de Gobierno y de diferentes políticas como la fiscal, monetaria, etc.

3.- CREE USTED QUE LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LA LOPE SON FAVORABLES O DESFAVORABLES AL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. Como he indicado anteriormente son desfavorables porque obviamente no permite la continuidad en diferentes aspectos, ya sea políticos o algunos proyectos esto quiebra la linealidad e incurrir en insulsos gastos de recursos financieros, tecnológicos e inclusive de recursos humanos por parte del Estado.

4.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. En el marco normativo vigente va a seguir existiendo estos cambios, aunque sea de forma pero continuaran los cambios, es decir se le otorga al Poder Ejecutivo, específicamente al Presidente de la República en calidad de Jefe de Gobierno, a adecuar y modificar la LOPE de acuerdo a su criterio, visión, políticas de gobierno que las establece cada cinco años, entonces desde esta perspectiva esto es negativo, por lo que se requiere una norma superior que limite esa discrecionalidad.

5.- QUE PROPONDRÍA USTED PARA QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. Considero que la Constitución Política del Estado en lo que se refiere a las atribuciones para el Poder Ejecutivo o en lo que demarca al funcionamiento del Poder Ejecutivo, debería en lo que respecta a la organización de los Ministerios,

establecer por lo menos cuatro Ministerios con áreas macro temáticas, un Ministerio Económico, un Ministerio Político, un Ministerio Social y un Ministerio Cultural, entonces el Poder Ejecutivo sólo tendría que establecer las estructuras ejecutivas y operativas, de esta manera se estaría limitando la expansión irracional de la estructura del Poder Ejecutivo.

6.- CREE USTED QUE LA PRINCIPAL RAZÓN PARA LAS CONSTANTES MODIFICACIONES DE LA LOPE SEA SU FORMA DE APROBACIÓN?

R. Obviamente cada Gobierno ingresa al escenario político con una correlación de fuerzas favorable, esto se refleja en el Congreso Nacional, por lo que le es más fácil adecuar la LOPE a sus criterios, entonces nuevamente me remito al criterio de que la Constitución Política del Estado debería establecer por lo menos un número mínimo de Ministerios importantes y el Poder Ejecutivo sólo se limitaría por su norma propia, un Decreto Supremo, establecer Viceministerios, Direcciones Generales, etc.

7.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA APROBACIÓN DE LA LOPE SEA REALIZADA POR 2/3 PARTES DEL CONGRESO NACIONAL, CON EL OBJETO DE IMPEDIR SU CONSTANTE MODIFICACIÓN?

R. Si no sufriría modificaciones la Constitución Política del Estado, considerando los aspectos señalados anteriormente, si estaría de acuerdo en que la aprobación de la LOPE sea realizada por dos tercios.

ENTREVISTA

DR. BENJAMÍN MIGUEL HARB

Catedrático Emerito de la Universidad Mayor de San Andrés, Ex – Alcalde de la Ciudad de La Paz, Ex – Ministro de la Presidencia, Ex – Diputado del Congreso Nacional, experto en Derecho Penal y Derecho Constitucional.

1.- CREE USTED QUE LA LOPE ES UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. La LOPE al ser una ley estatutaria que permite la organización de uno de los Poderes del Estado, también se convierte en un instrumento de desarrollo institucional del Estado.

2.- PORQUE CREE USTED QUE CUANDO EXISTE CAMBIO DE GOBIERNO TAMBIEN SE PRODUCE UN CAMBIO DE LA LOPE?

R. Porque la LOPE de un tiempo a esta parte depende del Gobierno de turno y solamente de los intereses políticos, no hay políticas de desarrollo institucional, debería existir por lo menos una LOPE cada quince años como aquella sino me equivoco de 1972, la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo.

3.- CREE USTED QUE LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LA LOPE SON FAVORABLES O DESFAVORABLES AL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO?

R. Los cambios en la LOPE son desfavorables para el Estado porque no permiten la continuidad de las instituciones y sobre todo que no permiten el fortalecimiento de los recursos humanos.

4.- ESTARIA USTED DE ACUERDO EN QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. Si yo estoy de acuerdo en que para no desorientar al país y estar reorganizando constantemente el Poder Ejecutivo, la LOPE no debe ser modificada constantemente, por lo menos debería tener una duración de unos quince años.

5.- QUE PROPONDRÍA USTED PARA QUE LA LOPE NO SEA MODIFICADA CONSTANTEMENTE?

R. La LOPE depende prácticamente del Gobierno y no se puede hacer ninguna propuesta por más que usted le ponga una cláusula que esta ley tendrá una duración de diez o quince años viene otro Gobierno y dicta otra ley y se acabo.

6.- CREE USTED QUE LA PRINCIPAL RAZÓN PARA LAS CONSTANTES MODIFICACIONES DE LA LOPE SEA SU FORMA DE APROBACIÓN?

R. Evidentemente la LOPE es una ley muy especial, talvez para que tenga mayor duración debería aprobarse como se hace cuando se aprueba la reforma constitucional, es decir por dos tercios de votos.

7.- ESTARÍA USTED DE ACUERDO EN QUE LA APROBACION DE LA LOPE SEA REALIZADA POR 2/3 PARTES DEL CONGRESO NACIONAL, CON EL OBJETO DE IMPEDIR SU CONSTANTE MODIFICACION?

R. Estoy de acuerdo en que la LOPE sea modificada por dos terceras partes del Congreso Nacional.