

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



TRABAJO DIRIGIDO

**“LA INCORPORACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LOS
PREFECTOS Y CONSEJEROS DEPARTAMENTALES EN
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO”**

**POSTULANTE
BLANCA ROSIO CRUZ WISCHART**

**TUTOR
Dr. MAX MOSTAJO MACHICADO**

**LA PAZ – BOLIVIA
2007**

DEDICATORIA

A mi querida madrecita (Blanca con todo cariño, a mis queridas Hijas Sharon y Nikita, a Edson Rodo por haberme impulsado en el desarrollo de este trabajo, al Dr. René Gutiérrez V. por el apoyo incondicional, y a todos ellos con amor.

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Max Mostajo Machicado por su valioso apoyo y que gracias a su orientación fue posible la realización de este trabajo.

INDICE GENERAL

PROLOGO

INTRODUCCION

DISEÑO DE INVESTIGACION MONOGRAFICA

CAPÍTULO I

EL PROCESO DE DESIGNACIÓN Y ELECCIÓN DE LOS PREFECTOS Y CONSEJEROS DEPARTAMENTALES

	Pags.
1. Antecedentes Histórico jurídicos de la Designación y Elección de Prefectos y Consejo Departamental.	11
2. El proceso de Descentralización Alcances y Objetivos dentro de los Gobiernos Prefecturales	12
3. Las Autonomías y la Elección de Prefecto	14

CAPÍTULO II

LA LEGISLACIÓN SOBRE LA ELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS PREFECTOS, CONSEJEROS DEPARTAMENTALES Y LOS VACÍOS JURÍDICOS

1. Interpretación al Artículo 109 de la Constitución Política del Estaco.	16
2. Análisis de la Ley de Descentralización Vigente en Bolivia.	18
3. La Elección de los Consejeros Departamentales por parte de los Concejos Municipales.	21

CAPÍTULO III

LA LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS PREFECTURALES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL

1. Pública Departamental	23
2. La actual Coyuntura Política Social en Torno a los Gobiernos Departamentales, y derechos del ciudadano para elegir a sus representantes.	27
2.1 El Derecho de Sufragio	30
2.2. Sufragio Activo	31
2.3. Sufragio Pasivo	31
3 Debilidades en la Nueva Elección de Prefectos	32

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y DOCTRINALES PARA LA ELECCIÓN DE PREFECTOS Y CONSEJOS DEPARTAMENTALES

1. Censura Como Elemento Fundamental de Control y Fiscalización de los Actos Prefecturales	35
2. La Urgente Necesidad de una Elección Directa de la Población para los Consejos Departamentales Como Mecanismo de Control y como Aspiración a Perfeccionar Nuestro Sistema Democrático.	37
3. La Participación como Factor Cualitativo de la Gobernabilidad y la Voluntad de un Pueblo.	38

CAPÍTULO V REFORMAS PLANTEADAS

1. Democracia y participación para elegir a las autoridades Una nueva forma de participación.	40
2. Reforma a la Constitución Política del Estado	41
CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	42
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

Fundamentalmente, es bueno aclarar que el propósito de este trabajo es el de Considerar la principal característica sobre la realidad de las Prefecturas y Consejos departamentales desde la puesta en vigencia de la Ley 1645 de Descentralización administrativa, y principalmente la interpretación del Artículo 109 de la Constitución Política del Estado. En el presente trabajo intentaremos analizar la propuesta de democratizar los Consejos Departamentales con el objetivo de de dar una mayor legitimidad a las prefecturas con el afán de un mejor control en cuanto a sus nuevas funciones políticas, económicas y administrativas, creadas por la ley de descentralización, en un nuevo proceso de Designación y Elección de los Consejos Departamentales.

La implantación del régimen de descentralización administrativa, consagrado en la Constitución Política del Estado, que pese a sus notables postulados ha confrontado serios tropiezos en su aplicación y sus beneficios no se hicieron presentes siendo el atraso y la postergación de los ciudadanos bolivianos, su más nítida expresión, como reflejo de los lacerantes problemas que trae el sistema capitalista lo que actualmente se traduce en una desigualdad e injusta distribución de riqueza a los sectores que comprende nuestra Bolivia.

Luego se abordará el pronóstico en el cuál se examinará en forma especial la legitimidad de los Gobiernos prefecturales, en cuanto a la realidad actual dentro la función pública departamental, y el análisis de la principal investigación de este trabajo que es sobre los Consejos Departamentales en cuanto a sus alcances y objetivos y que señalo de manera expresa que se debe convertir en un auténtico factor de cambio para la estructura del estado y en útil instrumento de justicia para las regiones bolivianas, y sobre todo en un complemento esencial y sine cuanon del gobierno departamental.

Corresponde a la parte propositiva o conclusiva adaptada a una nueva realidad, una propuesta en base al cambio actual de la elección de prefectos proponiendo como consecuencia lógica la elección directa de los Consejeros Departamentales a tiempo y en el momento de la elección de prefectos, consideramos que este es un justo y legítimo anhelo que comparten la mayoría de los bolivianos. Este es el rumbo y norte de este pequeño trabajo, arrancando de esta manera una ilegítima e incomprensible atribución, sustentada hasta hoy por los Concejos Municipales.

En definitiva el presente trabajo de investigación trata de fundamentar la necesidad de incorporar la designación de los consejeros departamentales mediante voto directo y popular de la ciudadanía para que este sea un órgano fiscalizador de los actos prefecturales con legitimidad.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

LA INCORPORACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LOS PREFECTOS Y CONSEJEROS DEPARTAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

1. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La presente monografía tiene su importancia y justificación por considerarse en la actualidad un candente debate y análisis nacional, que sobre el particular se viene realizando en la hora presente; como emergencia de la temática de descentralización administrativa que se viene suscitando en la asamblea constituyente, ya sea a título de autonomías departamentales y de autonomías regionales, o provinciales comunitarias.

El hecho es de que los prefectos departamentales de acuerdo a la Constitución Política del Estado, deben ser designados por el Presidente de la República de acuerdo a lo que prescribe el Art. 109 de la C.P.E; sin embargo de lo cual y por presión de los comités cívicos llamados de la media luna se ha promulgado la ley No. 3090 de fecha 6 de julio del 2005 mediante la cual se dispone la elección por voto directo de los prefectos, aspecto que por una estricta interpretación legal, esta norma resultaría ser inconstitucional.

Esta dicotomía que existe en el precepto constitucional que prescribe que los prefectos deben ser designados por el Presidente de la República y la nombrada ley que desconoce esa atribución presidencial, y habla de selección tendrá necesariamente que ser resuelta por la Asamblea Constituyente.

Es dentro de este contexto que se pretende dar vigencia a un Consejo Departamental Prefectural legítimamente elegido por el voto directo y popular de la ciudadanía, en la misma oportunidad que se lo hace para elegir al prefecto en otros términos con idéntica

modalidad que se viene efectuando para elegir Alcaldes y Concejos Municipales.

También es del caso mencionar que de conferirse facultades normativas al Consejo Departamental será aconsejable disponer que el presidente de dicho Consejo sea elegido por sus pares, por que jurídica y éticamente no sería admisible que el prefecto presida tal consejo como actualmente lo dispone el numeral 2 del Art. 110 de la C.P.E., por lo que de ser así, estaríamos consagrando la presencia de una autoridad convertida en juez y parte. ¿Por que a quien se deberá consultar controlar y fiscalizar? ¿Al propio órgano o es al prefecto?. La respuesta es obvia. Esta es otra de las razones que hace imperiosa la necesidad de cambiar la ley actual así como la propia Constitución Política del Estado.

Por lo demás, resulta ilógico y atentatorio a los propios fines y a la propia filosofía de los gobiernos departamentales //o regionales, que los miembros de los consejos departamentales sean elegidos por el Concejo Municipal como lo prescribe el Art. 12 inc. 25, de la Ley de Municipalidades No. 2028 del 28 de Octubre de 1999 que a la letra dice: Es atribución del Concejo Municipal "**Designar en un plazo no mayor a sesenta (60) días a los consejeros departamentales de su jurisdicción y coordinar con ellos acciones en el ámbito departamental y municipal**", por que no debemos de olvidar que la misión fundamental de los gobiernos departamentales o regionales es la de buscar el desarrollo económico y social del departamento y la de dotar de servicios públicos eficientes a ese nivel.

Los prefectos actualmente como se ha venido observando, desde la época de su elección directa, carecen de control y esta ausencia resulta realmente riesgosa por los cuantiosos recursos, que manejan en algunas prefecturas. En este marco será preciso resaltar la plena vigencia y validez de la figura jurídica de la censura, a la que podrían arribar los consejos Departamentales, en su accionar de control y fiscalización de los actos prefecturales, descartando la existencia del voto constructivo de censura, que tanto malestar y desestabilización ha causado en el ámbito municipal.

2. DELIMITACIONES DEL TEMA

2.1 DELIMITACIÓN TEMÁTICA

El contenido teórico se basa fundamentalmente en el ámbito del Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, tomando en cuenta las normas jurídicas referidas a ésta área, con relación a la elección.

2.2 DELIMITACIÓN ESPACIAL

El ámbito de Estudio que se pretende realizar, abarca el Departamento de la Paz, principalmente en su dimensión jurídica y organizacional.

2.3 DELIMITACIÓN TEMPORAL

El presente trabajo se desarrollara desde el 29 de diciembre de, 2005 en la que se verificó la primera elección de prefectos en todo el país adelante.

3. BALANCE DE LA CUESTIÓN

3.1. MARCO TEÓRICO GENERAL

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional y los derechos Políticos, han sido conceptual izados como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política, se dice que el voto es UNIVERSAL, por que todos los ciudadanos sin distinción alguna gozan del Derecho de sufragio; es DIRECTO, por que el ciudadano interviene personalmente en la elección y vota por los candidatos de su preferencia; es LIBRE por que expresa la voluntad del elector; es SECRETO, por que la ley garantiza la reserva del voto y es OBLIGATORIO, por que constituye un deber irrenunciable de los ciudadanos.

Es muy importante la necesidad de contar en la hora presente, con un Consejo Departamental, democráticamente elegido por el voto universal y directo de la ciudadanía o población inherente al departamento de La Paz. Ese es el fundamento y la razón de ser de este trabajo; es decir se trata de buscar un órgano democráticamente estructurado a nivel departamental, acorde con las tendencias que hoy están en boga en el movimiento cívico y popular del país

Conformando así el mismo dejara de ser un órgano colegiado de casi invisible e intrascendente existencia convirtiéndose en un órgano legítimo no solo de consulta, control y fiscalización de los actos del prefecto, sino que tendrá que convertirse también en un órgano legislativo o normativo, dentro el ámbito de las atribuciones a reconocer por la administración regional o departamental.

Finalmente debemos decir que los Consejos Departamentales al estar conformados por representantes elegidos por los Concejos Municipales de las provincias son autoridades sin legitimidad y por lo tanto sin capacidad para decidir.

3.2. MARCO JURÍDICO

- Constitución Política del Estado.- En su Capítulo III referido al Régimen Interior Art. 109, y que mediante ley 3090 de fecha 6 de julio del 2005, es interpretado el Art. 109 de la C.P.E.
- Ley de Municipalidades No. 2028 de 28 de octubre de 1.999. En su Título III referido al Órgano Representativo, Normativo y Fiscalizador y Deliberante Capítulo I Concejo Municipal Art. 12, Numeral 25.
- Ley de Descentralización Administrativa No 1654 de 28 de julio de 1995. Artículo 4 y 5, en su capítulo II referente a la naturaleza y Designación y atribuciones del Prefecto, Sección II artículo 7,8 y 9 referente a los

subprefectos y corregidores, Sección III artículo 10 al 14 referentes a la composición y atribuciones del Consejo Departamental, artículo 16 referente a la Censura.

- Ley No. 3015 de fecha 8 de Abril de 2005 referida a complementación al código electoral , a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, Para la Elección y Selección de Prefectos (as) del Departamento.
- Decreto Supremo 28077 de fecha 08 de Abril de 2005 referida a la convocación de elecciones para la selección de un Prefecto en cada uno de los nueve departamentos de la República.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente investigación pretende dar vigencia a un Consejo Departamental Prefectural legítimamente designado por el voto directo y universal de la ciudadanía, para que éste se constituya en un órgano no solo de control y fiscalización, sino en un órgano normativo es decir que dicte normas jurídicas que regule la vida institucional de la prefectura.

¿POR QUÉ ES NECESARIO LA INCORPORACIÓN DE UN RÉGIMEN DE ELECCIÓN MEDIANTE VOTO UNIVERSAL Y DIRECTO DE PREFECTOS Y CONSEJEROS DEPARTAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PARA UNA REPRESENTACIÓN LEGÍTIMA Y REAL DE LA POBLACIÓN?

5. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA

5.1 OBJETIVO GENERAL

- Demostrar la necesidad de incorporar un régimen jurídico y político para la

designación y elección de los Prefectos y Consejeros Departamentales.

5.2 OBJETIVO ESPECÍFICO

- Analizar las distintas etapas del proceso de designación y elección de Prefectos y Consejos Departamentales para el ejercicio de la Función Pública departamental.
- Determinar los vacíos legales para la incorporación de una elección de Prefectos y Consejeros Departamentales en la Constitución Política del Estados.
- Describir la situación real de la legitimidad en el ejercicio de la función pública prefectoral.
- Explicar los fundamentos jurídicos y políticos para la elección en directa de los Prefectos y Consejos Departamentales en la Constitución Política del Estado.
- Determinar los vacíos legales para la incorporación de una elección de Prefectos y Consejeros Departamentales en la Constitución Política del Estados.
- Proponer la inclusión de la Elección Directa por Sufragio universal Obligatorio de los Prefectos y Consejeros Departamentales en la Constitución Política del Estado.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN METODOLÓGICO

6.1 MÉTODO INDUCTIVO

Se pone en práctica cuando nos fundamos sobre la observación y la experiencia que, por sí mismas dan a conocer solo hechos particulares, para extraer de ellas una verdad general. La inducción procede de lo particular a lo general, concluye del hecho a la ley.

6.2. MÉTODO JURÍDICO

Se aplicará en la elaboración de la propuesta de la investigación y en la incorporación de una ley que permita la legitimación de los consejeros Departamentales.

6.3 MÉTODO ANALÍTICO

Este método se utilizará para la identificación de las características y las limitaciones o deficiencias del sistema de control y fiscalización que actualmente se realizan a los Prefectos Departamentales.

6.4 MÉTODO DE OBSERVACIÓN

Se utiliza para describir individualmente la información sobre los objetos y fenómenos de la realidad, es un proceso mediante el cuál se busca conocer, descubrir y clasificar de manera sistemática a los fenómenos de la naturaleza, de la realidad socioeconómica, para lo cual el observador debe tener clara conciencia de aquello que quiere observar.

TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

- 1. FICHA BIBLIOGRÁFICA.-** Mediante esta ficha se va obtener datos de libros, periódicos, textos, folletos etc. Se empleara para la ejecución del desarrollo de la monografía.
- 2. FICHA RESUMEN.-** Podré obtener información resumida o transcripción textual de las ideas más importantes de un texto del tema a investigar constituyéndose como base del trabajo, por que debido a ella es posible la

recolección, clasificación y sistematización del trabajo a desarrollar.

3. **ENTREVISTAS.-** Esta técnica me permitirá conocer la opinión de un determinado grupo de la población respecto al tema basado en preguntas que realiza el entrevistador al entrevistado para obtener información directa y personal la misma que ayudara al investigador para el desarrollo del tema.

4. **ENCUESTA.-** Esta técnica me permitirá conocer la opinión, posición de un sector de la población que es objeto de observación o muestra, está basado en una serie de preguntas escritas, ordenadas lógicamente y coherentemente formuladas, se aplicara para recoger las opiniones de una muestra de los sectores, regiones de la población referidas al tema.

CAPÍTULO I

EL PROCESO DEÍ, DESIGNACIÓN Y ELECCIÓN DE LOS PREFECTOS Y CONSEJEROS DEPARTAMENTALES

1. ANTECEDENTES HISTÓRICO JURÍDICOS DE LA DESIGNACIÓN Y ELECCIÓN DE PREFECTOS Y CONSEJO DEPARTAMENTAL

En este punto realizaremos un breve repaso a las más importantes disposiciones legales que se han dictado en el país dentro del propósito de normar la Organización Administrativa del Poder Ejecutivo.

El 3 de Diciembre de 1888, se dictó la Ley de Organización Política, primera en el país, en estas disposiciones se aprecia que se consagraron la vigencia de esquemas centralistas, donde se destacaban que, la mayoría de las funciones y atribuciones de los prefectos fueron transferidas a los organismos regionales o desconcentrados del gobierno central,

Juan Carlos Urenda, en su obra "Descentralización Administrativa de Bolivia", destaca que fue una Ley de 13 de agosto de 1825, la que definitivamente dio origen formal al centralismo en nuestro país y añade "...Bolivia nació centralizada por la adopción del sistema centralizado Español y Francés que hicieron los fundadores de la República".¹

En abril de 1972 producto de un gobierno de facto del General Hugo Bánzer Suárez la llamada Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, hecho de haber sido el primer intento de poner en práctica modernos sistemas de Organización Administrativa la cual sufrió posteriores modificaciones, una la Estructura del Poder Ejecutivo y otra el de la descentralización consagrándose una división de los entes

¹ UNREDA Juan Carlos "Descentralización Administrativa de Bolivia"

descentralizados, en instituciones y empresas, pero como gobierno de facto mantuvo el centralismo como característica esencial, el esquema de la llamada: administración departamental, que siguió reducida a las prefecturas como entes absolutamente subordinados a la administración central, señalamos por último que el Decreto Ley de 1972 (LOAPE), nos habla de las Administraciones Departamentales (Prefecturas) y local, (Municipalidades) asimismo se destaca que en esta Ley se negó a plasmar en su texto los detalles que hubieran hecho posible la formación de gobiernos departamentales descentralizados, porque éstos resultaban obviamente ajenos a un régimen de facto.

2. El proceso de Descentralización Alcances y Objetivos dentro de los Gobiernos Prefectorales

Este llamado proceso que es perceptible y sobre el cuál se destaca la labor de los comités cívicos quienes realmente fueron los impulsores de la descentralización

En el fenómeno de descentralización hay que distinguir lo que es la descentralización política y administrativa, la primera concierne al poder público en lo referente a sus funciones de gobierno, de administración de legislación y de jurisdicción. La descentralización administrativa, se entiende como concerniente tan sólo a la organización y administración de los servicios públicos del Estado, especialmente de los que tienen por objeto cooperar o suplir a las actividades privadas que son insuficientes para cumplir por sí sus propios fines. Podemos destacar que la descentralización ha sido un producto del centralismo uno de los factores causantes de aquel fenómeno.

Uno de los objetivos principal es de la Descentralización, la creación de los gobiernos departamentales, implica en los hechos la instauración plena y autentica de un "segundo nivel de gobierno" y a lo que se tiene que poner en práctica de acuerdo a esta nueva ley.

Como don Alipio Valencia que Señala: "...En el fenómeno de descentralización política, concierne al poder público en lo referente a sus funciones de gobierno, de administración, de legislación y de jurisdicción, conjuntamente. Pero aún cuando sí hay descentralización política, se puede hablar de gobierno local. El grupo descentralizado no posee jamás todas las funciones del poder del Estado. La descentralización Administrativa, se entiende como concerniente tan sólo a la organización y administración de los servicios públicos del Estado, especialmente de los que tienen por objeto cooperar o suplir a las actividades privadas que son insuficientes para cumplir por si, sus propios fines."²

Creo que la descentralización debería buscar una mejora, en la eficiencia y eficacia para el funcionamiento del estado en cuanto a la toma de decisiones, sanción, fiscalización social y participación de la sociedad civil, transfiriendo poderes de decisión en los departamentos, regiones, provincias y comunidades sobre la atención a la población, la infraestructura y las inversiones productivas en cuanto a la actividad social, ubicar al Estado en una forma más directa y cercara a la población para que se pueda atender oportunamente las demandas del sector público, si bien el municipio y la prefectura están en el mismos trabajo, podemos observar actualmente que sigue existiendo una burocratización causante de el retardo en la atención a las demandas vendo a diario la corrupción funcional y los abismales gastos que se dan a espaldar de la población.

Es que en éste contexto es necesario que las Prefecturas y los Municipios se constituyan en los actores tal vez más importantes e independientes del proceso de la descentralización, actualmente vemos que los Consejeros Departamentales quienes son elegidos por los Concejos Municipales y no cumplen con una verdadera legitimidad para el respectivo control y fiscalización que permitan una adecuado control a los recursos poblacionales y que el prefecto se convierte en juez y parte para aprobar o desaprobar, controlar y fiscalizar el mismo sus actos; resulta ilógico y atentatorio la modalidad que actualmente se viene desempeñando en los Gobiernos

² VALENCIA VEGA Alipio "Fundamentos de Derecho Política" pag. 18

prefecturales es por eso que se pretende en este trabajo dar vigencia a un Consejo Departamental prefectura!, a ser incorporado legítimamente por voto directo y popular de la ciudadanía en la misma oportunidad que se les da a lo;; Prefectos y de esta manera hacer realidad el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales dando a cada región el margen necesario de decisión así cerno una eficaz administración. Democratizar la instancia departamental eligiendo por voto popular a los integrantes los mismos que ejecutaran con mejores criterios y establecerán mecanismos para superar las deficiencias en cuanto a sus atribuciones de control.

3. Las Autonomías y la Elección de Prefectos

Autonomía según Manuel Osorio significa Estado y condición de puerdo que goza de entera independencia política, condición del individuo que de nadie depende en ciertos aspectos, potestad que dentro de Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades.

El término autonomía ha despertado en los últimos tiempos en Bolivia como un sinónimo de separatismo, federalismo, descentralización, regionalismo etc. El cuál generó tantos problemas en cada departamento de nuestro país un total desentendimiento objeto de discusión y enfrentamientos.

El siglo XXI en Bolivia con una activa movilización, especialmente en la ciudad de Cochabamba protesta a la súbita elevación de las tarifas del agua potable a cargo de una poderosa compañía extranjera, para culminar en octubre del 2003 con la insurrección popular de la ciudad de el Alto que culminó con el derrocamiento del presidente de la República Sánchez de Lozada y del reiterado fracaso del centralismo gubernamental. Movimientos indígenas empezaron a plantear institucionalización lo que dio lugar a una réplica cruceña llamada "nación cambia" naciendo una tendencia hacia las autonomías departamentales en medio del apasionado debate autonómico, reapareció la demanda de una inmediata convocatoria a la Asamblea Constituyente, en octubre del 2003 y por los departamentos donde la propuesta autonómica no gozaba de simpatías.

El comité cívico cruceño logró reunir a centenares de miles de personas que se pronunciaron masivamente por la autonomía, esta acción estuvo seguida de una solicitud a la Corte Nacional Electoral, para que la misma convoque al referéndum autonómico. Fue así la gran polarización de oriente y occidente, la reacción cruceña ante aquellos hecho fue la de exigir el referéndum previo a la reunión de la Constituyente para que se convoque al referéndum autonómico.

La controversia en torno a qué evento debía ser primero, si el referéndum o la asamblea constituyente, se fue agudizando hasta producir una polarización oriente-occidente. El presidente Mesa consideró que para reducir esas tensiones regionales, se hacía necesario convocar a elecciones de prefectos mediante voto popular. Pero estaba de por medio el problema de que la Constitución dispone que esa autoridad departamental debe ser designada por el presidente de la república, y era necesario encontrar el resquicio legal para que la nueva modalidad de elección no fuera tachada de violatoria.

Fue así que el 28 de enero de 2005 mediante Decreto Supremo No. 27988 se convocó a elecciones de prefectos.

CAPÍTULO II

LA LEGISLACIÓN SOBRE LA ELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS PREFECTOS, CONSEJEROS DEPARTAMENTALES Y LOS VACÍOS JURÍDICOS

1. Interpretación al Artículo 109 de la Constitución Política del Estado

Antes de la interpretación del artículo 109 de la Constitución Política de Estado concordante con el Artículo 4, de la Ley de Descentralización Administrativa, se establecía que en cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto designado por el Presidente de la República, elegido sin ningún procedimiento previo, es decir directamente que el de ser ciudadano, ostentando así todo el poder del Departamento veamos.

El Presidente eligió al Prefecto del Departamento; este a su vez elige a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los Cantones.

El Prefecto También elige en forma directa y sin ninguna participación Democrática ni instancia de consulta a los Secretarios Departamentales, y a muchas otras autoridades. Podemos observar a primera vista que es una cadena de mando desde el Presidente de la República hasta los funcionarios de cargos inferiores respondiendo en consecuencia a intereses políticos, partidarios, sin que exista legitimidad democrática alguna.

Por otra parte, el denominada Consejo Departamental, de acuerdo a la Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa de 1995 no tiene verdadera:: potestades de control y fiscalización sobre los actos del Prefecto convirtiéndose en una autoridad discrecional y con poderes ilimitados, en una autoridad toda poderosa además estas tienen otro tipo de visión ya que como bien sabemos pertenecen a los municipios y

aquí analizaremos con profundidad la interpretación de el Artículo 109 de la Constitución Política del Estado.

En su Capítulo III Régimen Interior:

- I. En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República.
- II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento designa y tiene bajo su dependencia a los Sub-prefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones, así como a las Autoridades Administrativas Departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.
- III. Sus demás atribuciones se fijan por ley.
- IV. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos del Departamento, quedando suspensos de sus funciones paramentarias por el tiempo que desempeñen al cargo.

Mediante la LEY INTERPRETATIVA DEL ARTÍCULO 109 de la Constitución Política del estado.

Artículo único. (Elecciones de Prefectos por voto). Se interpreta el artículo 109, de la Constitución Política del Estado, estableciéndose que la designación presidencial de los Prefectos del Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría. En este caso, los Prefectos cumplirán períodos de gestión de cinco años coincidentes con las elecciones municipales.

Sobre el Artículo 109 de la Constitución Política del Estado

Dicho precepto establece la organización del Poder Ejecutivo, y lo hace partiendo de la división política del territorio boliviano en: departamentos, provincias, secciones de

provincias y cantones prevista en el Art. 108 de la propia Ley Fundamental, determina que en cada departamento el Poder Ejecutivo está cargo de un prefecto designado por el Presidente de la República, dicha atribución presidencial debe ser ejercida luego de un proceso de elección por voto universal y directo en cada departamento, según la interpretación del Art. 10S de la CPE efectuada por el Poder Legislativo mediante la Ley N° 3090 de 6 de julio de 2005; en consecuencia, la designación de los Prefectos de los nueve departamentos del país, está encargada al Presidente de la República; 3mpero, dicha atribución ha dejado de ser discrecional para convertirse en una potestad formal, pues el Presidente de la República sólo puede nombrar Prefecto a quien obtuvo en elecciones democrática cas la mayoría simple; por tanto, su facultad queda reducida a formalizar mediante decreto presidencial la asunción al cargo de la nueva autoridad.

Aquí podemos observar que sobre las reformas constitucionales se comienza por transgredir la propia constitución (Art. 232) que no establece la posibilidad de "reformular la propuesta de reformas a la Constitución" sino solamente la aprobación o el rechazo de! texto de la Ley declaratoria de las reformas.

2. Análisis de la ley de Descentralización Vigente en Bolivia

A partir de la Ley N° 1654 Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995, sin duda una Ley precipitada y con todos los defectos, promulgada ante la amenaza, movilizaciones y paros cívicos de las regiones a nivel nacional, especialmente el Departamento de Tarija, cuando proclamo un cabildo llegando a nombrar un Consejo Departamental transitorio. Estos hechos son los que precipitaron un proceso de descentralización que indudablemente tiene grandes falencias postergando así la.; legítimas aspiraciones del pueblo Boliviano de buscar mayor participación democrática en las regiones, para de esta minera desarrollar planes que lleven a un mayor avance a las mismas.

forma de elección de los Consejos Departamentales son las dos mayores falencias de esta ley.

El proceso de descentralización Administrativa constituye uno de los cambios estructurales de mayor importancia en la vida de la nación boliviana, este proceso iniciado en nuestro país, es el resultado de largos años de negociación entre fuerzas políticas y sociales, tratando de conciliar los intereses regionales.

La Descentralización Administrativa se entiende como concerniente tal sólo a la organización y administración de los servicios públicos del estado especialmente de los que tienen por objeto cooperar o suplir a las actividades privadas que son insuficientes para cumplir por sí sus propios fines.

La descentralización Administrativa y territorial se enmarca en la forma de estado Unitario y se halla sustentada en los principios Constitucionales y de manera específica en los Artículos 109, 110 y 146 de nuestra Constitución Política del Estado.

El otro detalle básico, es el indicado en el Artículo 110, de la C.P.E. al referirse a la creación de los Consejos Departamentales presididos por el Prefecto, la posición de los movimientos cívicos referida a la conformación de Asambleas Departamentales elegidas por sufragio directo que era uno de los temas principales de la estructura de los Gobiernos Departamentales, el nuevo texto constitucional, sólo hace posible la conformación de Consejos Departamentales, además bajo la presidencia del Prefecto, lo que deja claro que estos Consejos, no van a ser elegidos, de todas formas, la competencia de estos consejos, acaban siendo reducidos a favor de los prefectos, los cuales llegan a ser verdaderos gobernantes de cada departamento, actualmente quedando los Consejos con atribuciones limitadas.

La Ley de creación de gobiernos Departamentales deberá ser un instrumento jurídicamente suficiente para viabilizar el funcionamiento inmediato para favorecer a las regiones de cada departamento y así lograr una mayor efectividad en el requerimiento de sus necesidades, asimismo podemos expresar el vacío legal tremendo para completar este verdadero "rosario de perlas jurídicas", ya que los Consejos departamentales son simples adornos inconstitucionales.

Las autoridades que son elegidas en forma democrática en nuestro país son las siguientes:

1. El Presidente de la República
2. El Vicepresidente de la República
3. Los Senadores
4. Los Diputados Uninominales
5. Los Diputados Plurinacionales
6. Los Alcaldes Municipales
7. Los Concejales Municipales

Y actualmente los prefectos de cada departamento en mérito a la interpretación del Art. 109 de la Constitución política del Estado.

El resto de las autoridades políticas y administrativas del país como ser : Los Consejeros Departamentales que es el tema principal de nuestra investigación son elegidas sin la participación del pueblo en forma directa ya que es de elemental importancia para el cambio y perfeccionamiento a afianzamiento en nuestras prefecturas y que le daría una mejor organicidad a toda su estructura, al igual que el prefecto tendría una legitimidad ya que la soberanía es indelegable por origen y naturaleza, ésta problemática se encuentra plasmada en una notoria y aberrante contradicción entre los Art. 2 y 4 de nuestra Carta Fundamental.

Resumiremos la cadena de dependencia jerárquica de elección. El Prefecto elige a los Subprefectos en las Provincias y a los corregidores en los cantones. El Prefecto también elige en forma directa y sin ninguna participación democrática ni ninguna instancia de consulta o análisis a los Secretarios Departamentales, al Tesorero Departamental y a muchas otras autoridades departamentales. En resumen existe una cadena de mando desde el prefecto hasta los funcionarios inferiores de la prefecturas, estructura que responde única y exclusivamente a intereses políticos partidarios sin que exista legitimidad democrática alguna, por otra parte, el denominado Consejo Departamental, de acuerdo a la Ley de Descentralización no tiene verdaderas potestades de control y fiscalización sobre los actos del prefecto que se ha convertido, casi en una autoridad todo poderosa, que pese a estar obligada a rendir informe de sus actos al Consejo Departamental, en la práctica por la falta de poder coercitivo de éste, entre muchos otros factores, no lo hace. El Consejo se ha convertido en una autoridad superficial y sin legitimidad ya que el prefecto como es el Presidente del Consejo actúa como juez y parte en las decisiones y los consejeros sin capacidad para decidir.

3. La Elección de los Consejeros Departamentales por parte de los Concejos Municipales.

Actualmente los Consejeros Departamentales son elegidos por los Concejos Municipales así lo determina el Art. 21 inciso b) de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, evidentemente a diferencia de casi todas las autoridades públicas la elección de los consejos Departamentales se convierte en un verdadero atropello al pueblo, ya que se pone en manos de autoridades que definitivamente no guarda ninguna relación en cuanto a las actividades del prefecto ya que los consejos municipales tiene otra visión en cuanto al desempeño de sus funciones y lineamientos bajo los cuales debe ser elegida esta autoridad, postergando las legítimas aspiraciones del pueblo Boliviano de buscar mayor participación democrática y de esta manera desarrollar ellos mismos los planes que lleven una mayor efectividad a las necesidades primordiales de cada región.

Empero, sin duda alguna la forma de elección de los Prefectos Departamentales y Consejos Departamentales son las dos mayores falencias de esta ley ya que ambas formas de elección no guardan relación alguna con las funciones que deben desarrollar éstas autoridades.

Esa unidad básica del Estado denominada Municipio, el constituyente le ha otorgado funciones específicas, dotándole así de sus competencias, las cuales de acuerdo con los preceptos del Art. 200. parágrafo II de la CPE, consisten en la potestad normativa, ejecutiva y técnica que pueden ser ejercidas en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales, entendiéndose el termino jurisdicción como una redundancia de la competencia territorial; de lo que se extrae que la competencia de los Municipios que deben ser ejercidas por el Gobierno Municipal tienen un límite territorial infranqueable, es decir que el ejercicio de las competencias otorgadas a los municipios, no puede rebasar el límite territorial del municipio, que como se estableció es la sección de provincia, pues se entiende que en las secciones de provincia colindantes existen institucionalizados otros municipios con las mismas prerrogativas constitucionales y legales.

En ese orden, se debe señalar que el legislador ordinario, a tiempo de desarrollar las competencias municipales, conforme lo dispuesto por las normas previstas por el Art. 200. parágrafo III de la CPE las ha dividido en atribuciones otorgadas al Concejo Municipal (Art. 12 de la Ley de Municipalidades y al Alcalde Municipal al (Art. 44 de la Ley de Municipalidades); al órgano deliberante municipal, entre muchas otras, le ha sido encomendado por los preceptos del Art. 12. numeral 25 la atribución de designar a los consejeros departamentales de su jurisdicción territorial, labor que cumplirán mediante la emisión de una resolución, pues el ejercicio de la atribución citada debe transmitirse mediante un instrumento idóneo, como vemos que ni siquiera merece un comentario por que resulta absolutamente anacrónica. Concejales municipales de un órgano autónomo y de un gobierno local, convertidos en la cabeza de un órgano descentralizado y además departamental, es insistir en lo ilegal y lo ilógico.

CAPÍTULO III

LA LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS PREFECTURALES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL

1. FUNCIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL.

Las funciones de la máxima autoridad departamental a partir de la puesta en vigencia de la Ley de Descentralización Administrativa, son de trascendental importancia, El artículo 5 de la Ley N° 1654, establece 23 atribuciones específicas para el Prefecto del Departamento, sin perjuicio de las muchas otras que tienen en razón a la naturaleza misma del cargo, además establecidas en la Constitución Política del Estado.

Podemos comentar en los primeros incisos referidos al cumplimiento de la Ley y la representación de la Institución, se señala para todas las autoridades de importancia y cuya función debería emanar de la soberanía popular ya que son o representan a toda una unidad geográfica, como son los departamentos, y que tienen la facultad y la potestad para imponer el cumplimiento de la ley, en los Art. 111 al 115 de la Constitución Política del Estado se establece las modalidades que tiene el gobierno nacional para mantener el orden interno, asimismo estos artículos establecen como el gobierno nacional debe rendir cuentas detalladas de todo lo referente en estos artículos al Congreso Nacional. En el Inciso d) que señala la atribución del prefecto de administrar los recursos económicos y financiero, así como los bienes de dominio y uso departamental podemos observar sobre los patrimonios de cada región, considerado como el conjunto de bienes de todo tipo y las riquezas naturales del departamento en general, sobre los ingresos de todo el país, son de propiedad única y exclusiva del pueblo, y que al ser el soberano de esos recursos debería tener la facultad de elegir quien va a fiscalizar todos esos recursos de buena manera para el progreso de cada región en este caso debería, realizar esas funciones los Consejos Departamentales empero en la práctica resulta que esa autoridad en ningún

momento fue elegida por el pueblo y que por tanto no tiene ni la capacidad ni la legitimidad para hacerlo.

Como podemos ver las políticas para el desarrollo del departamento en todas las áreas y rubros, son analizadas, decididas y ejecutadas por el prefecto, en cuanto al manejo y la administración en forma unilateral de los fondos del departamento, pero no van a la par para el respectivo control en cuanto respecta a las prioridades y las voluntades requerimientos de las regiones, siendo así no existe un control efectivo y democrático sobre los actos de una autoridad que en la mayoría de los casos actúa arbitrariamente y en desmedro del pueblo, colocándose en manos de esta autoridad un poder ilimitado que con toda seguridad dará lugar a grandes casos de corrupción pública, y como siempre el pueblo será el principal perjudicado.

La Constitución Política del Estado, en su Parágrafo II, del Art. 109 establece que: "El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales, cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia Sobre las atribuciones del Prefecto del Departamento.

Asimismo la Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa en el Art. 5 indica: "El Prefecto en el régimen de descentralización Administrativa, tiene las siguientes atribuciones además de las establecidas en la Constitución Política del Estado. "Designar a los Subprefectos en las provincias, a los Corregidores en los cantones y al personal dependiente, cuyo nombramiento no esté reservado a otras instancias".

Sobre las atribuciones del Prefecto del Departamento, en el Reglamento de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa. De la misma manera, existen otras instancias legales, que también se refieren al tema, tal es el caso del Decreto Supremo N° 25060 que en este Art. 32) estipula que: "Los Subprefectos representan y administran el poder ejecutivo en sus correspondientes provincias. Son designados y

dependen directamente del Prefecto. Tienen atribuciones que les señala el Art. 9 de la Ley de descentralización Administrativa y cumplen, asimismo, las siguientes atribuciones, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la normativa legal citada, la designación de los Subprefectos es atribución privativa, es decir única y exclusiva del Prefecto del Departamento, de no ser así, esta autoridad estaría en contra de lo que la misma Constitución indica, en sentido de que es obligación del Prefecto, cumplir y hacer cumplir la ley.

Sobre la competencia territorial, se debe manifestar que de acuerdo a este criterio utilizado por el legislador para otorgar competencia, se entiende que las autoridades sólo se encuentran habilitados para ejercer sus funciones en un espacio territorial determinado generalmente por la división política del territorio de un Estado. En ese sentido, el Estado Boliviano ha dividido su territorio de acuerdo a lo dispuesto por las normas previstas por el Art. 108 de la CPE, en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones; al mismo tiempo la norma prevista por el Art. 203 de la Ley fundamental determina que: "Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por ley", preceptos constitucionales que siendo deseados por el legislador ordinario, mediante las normas previstas por el Art. 3 de la Ley de Municipalidades han servido para institucionalizar en la sección de provincia al municipio, a cargo de la municipalidad y el gobierno municipal, como la unidad básica del ordenamiento territorial, político y administrativo del Estado, que de acuerdo al mandato constitucional establecido en las normas previstas por el Art. 200 y párrafo I y II de la Ley Fundamental, funciona bajo un régimen de autonomía reglada por la propia constitución y por las leyes de desarrollo orgánico, bajo la conducción de un Concejo y de un Alcalde (Art. 200 párrafo III de la Constitución Política del Estado).

De otro lado, las normas previstas por el Art. 110 de la CPE, estipulan que el Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa y que para ello en cada Departamento existe un consejo departamental cuya composición se define por Ley; en cumplimiento al

imperativo constitucional revisado, los preceptos de Art. 11 de la Ley de Descentralización Administrativa disponen que los consejeros que conforman el Consejo Departamental, provienen de dos tipos de representación, a saber son:

- 1) uno por territorio, es decir atendiendo a la división política del Estado;
- 2) por población, en base a una cifra repartidora que resulta de dividir el total de habitantes del departamento entre el número de consejeros asignados por población, que no debe rebasar el 50% del número de provincias; asignando luego a cada provincia consejeros adicionales tantas veces su población alcance la cifra repartidora. Luego las normas previstas por el Art. 12. II de la Ley de Descentralización Administrativa, estipulan que en cada provincia se respetará la proporción poblacional, por lo que la designación de los consejeros por población corresponderá a los concejos municipales de cada sección municipal, dándole así una dependencia y esencia territorial también a los consejeros poblacionales, por la forma de su designación, pues están ligados al territorio en el cual se asienta la población que accedió al consejero adicional.

De lo expuesto, se concluye que el ejercicio de la potestad de elección de un consejero poblacional, es en esencia el ejercicio de una competencia territorial, pues la elección de los consejeros por población esta atribuida al Concejo Municipal con competencia en el territorio al que le fue asignado el consejero poblacional. Además de lo expuesto, las normas previstas por el Art. 8 del D.S. N° 27431, de 2 de abril de 2004, publicado el 7 de abril de 2004, por tanto vigente desde esta fecha; establecen que el número de consejeros por población y la asignación a cada provincia y dentro de ellas a cada sección municipal, deberán ser determinados mediante un procedimiento a la conclusión de cada Censo de Población y mediante una resolución prefecturas resultante del informe del Instituto Nacional de Estadística.

2. La actual Coyuntura Política Social en Torno a los Gobiernos Departamentales

El Art. 1. Parágrafo II de la Constitución consagra que Bolivia es un Estado social y democrático de derecho; de dichos principios, afirma que las normas del Art. 16 de la Ley de Descentralización Administrativa vulneran el principio democrático, por lo que es conveniente conocer que dicho principio, conforme desarrolló la Sentencia Constitucional No. 0075/2005, de 13 de octubre, tiene las siguientes características.

El Estado democrático entraña distintas características del régimen político, de un lado, significa que los titulares del poder público ejercen esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, expresada a través de las elecciones basadas en el sufragio universal; y de otro, implica que la relación de los ciudadanos con el poder político no se reduce a la emisión del voto para elegir a sus representantes y gobernantes, sino que también se expresa en una participación activa y efectiva en la toma de decisiones a través de mecanismos como el referéndum popular, la planificación participativa, así como el control social y la iniciativa legislativa. También resulta importante recordar que, según la doctrina, el Estado Democrático tiene como elementos calificadores los siguientes:

- a) el principio de la soberanía popular, como el modo específico y peculiar de concebir el poder en el Estado, en el que el referente último es la voluntad del pueblo.
- b) la concepción plural de la sociedad, lo que supone una comprensión de la sociedad como un entramado en el que se interaccionan los diferentes grupos sociales, situados en un plano de igualdad, grupos que responden a la propia libertad del ser humano y que, a la par, proporcionan a éste la posibilidad de desarrollar libremente y en plenitud su personalidad.

- c) la participación como principio rector de la vida social y política, lo que significa que el proceso político debe estar asentado en la participación de todos los ciudadanos en la conformación de los órganos del poder constituido y en la expresión de su voluntad o decisión política sobre los asuntos o temas sometidos a su consideración por las autoridades de gobierno, a través de los mecanismos previstos por la Constitución.

- d) la democracia como principio de convivencia, que significa la formación de todos y cada uno de los ciudadanos en un espíritu de respeto y tolerancia. Con relación a la nueva configuración del Estado boliviano, prevista por el Art. 1. parágrafo II de la CPE, este Tribunal, en su Sentencia Constitucional N° 066/2005, de 22 de septiembre, ha señalado que esta definición implica una cualificación de la relación Estado- sociedad, pues supone la intervención activa de los ciudadanos a través de diferentes mecanismos de participación incorporados a nuestra Constitución en la aludida reforma de 2004, como la iniciativa legislativa, el referéndum, etc., así como las nuevas formas de representación popular también incorporadas en la reforma.

El principio de Estado Democrático, implica un énfasis en la democracia, entendida ésta como el gobierno del pueblo, donde la titularidad del poder político descansa en el gobernado, es decir en el pueblo, y no en el gobernante, quien ejerce el poder por delegación conferida por el pueblo a través del voto directo e igual, bajo el sistema de representación proporcional establecido en el Art. 219 de la CPE. Es así que conforme al principio democrático aludido, el Gobierno, en la democracia, se legitima por el consentimiento del pueblo, fundamentalmente a través del voto emitido en las elecciones, conforme a la representación proporcional.

En este sentido, la formulación de Bolivia como un Estado Democrático hace referencia, entonces, a la titularidad del poder, que descansa en el pueblo, que debe participar en la vida política a través de los diferentes mecanismos previstos por el sistema democrático. El principio democrático, implica además una mejor distribución

del poder político, y una apuesta por lo diverso, como negación de todo totalitarismo, a nivel étnico, cultural, ideológico, político o regional.

Esta nueva configuración del Estado boliviano se ve reflejada en el nuevo régimen de gobierno, adoptado a través de la reforma constitucional de 2004, el que, conforme dispone el Art. 1. Parágrafo I de la CPE, es el democrático representativo y participativo.

En coherencia con esa configuración estatal y el nuevo régimen de gobierno, el Art. 2 de la Ley Fundamental define que: "La soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial"; lo que supone que el pueblo es el origen de todo poder; en consecuencia, el poder del Estado emana del pueblo el que, en un sistema democrático representativo y participativo como es el caso boliviano, de un lado, delega su ejercicio a sus mandatarios y representantes mediante elecciones libres, pluralistas, igualitarias y ampliamente informadas; y, de otro, interviene en la toma de decisiones expresando su voluntad política ante las consultas efectuadas por el gobierno, a través de los mecanismos de participación previstos por el Art. 4, parágrafo I, de la CPE. Ahora bien, el pueblo se organiza en cuerpo electoral para delegar el ejercicio de su soberanía a sus mandatarios representantes.

Con referencia al valor superior libertad, consagrado tanto en la norma en análisis, como en el Art. 6 parágrafo II de la CPE, este Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional No. 3051/2005, de 18 de agosto, ha expresado lo siguiente:

"En cuanto a los valores consagrados por la norma constitucional objeto de análisis, cabe señalar que se entiende por valor libertad a la facultad natural que todo ser humano ejerce para determinar por sí mismo cada uno de sus actos o decisiones; como la capacidad de autodeterminarse en el espacio, el tiempo y la estructura social-política, sin restricciones o limitaciones que no provengan de una juste; causa y estén determinadas en una ley".

El artículo 2 de la CPE. conforme ha establecido la Sentencia Constitucional No. 0019/2005, de 7 de marzo, consagra varias normas y principios, así: el principio fundamental de la soberanía popular, conocido también como el principio democrático, que tiene como significado la pertenencia del poder al pueblo, es decir, que el pueblo es el origen de todo poder, lo que implica el reconocimiento a aquél del derecho de crear o configurar su propio orden político fundamental, su Constitución, así como el derecho de modificarla. En consecuencia, el poder del Estado emana del pueblo el que, en un sistema democrático representativo, delega su ejercicio a **sus** mandatarios y representantes mediante elecciones libres, pluralistas, igualitarias y ampliamente informadas. De otro, contiene una norma orgánica que crea los órganos del poder constituido, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a través de los cuales se ejerce el poder del Estado, finalmente, incluye una norma que proclama el principio de la separación de funciones, conocida también en la doctrina clásica del Derecho Constitucional como el principio de la división de poderes, implica la distribución de competencias y potestades entre diversos órganos estatales para el ejercicio del poder, de manera que esa distribución se constituya en una limitación para cada órgano de poder, el que sólo podrá ejercer las potestades que forman parte de su competencia.

2.1. El Derecho de Sufragio

Es el sistema mediante el cual se manifiesta la voluntad individual de los derechos del ciudadano a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos, el pueblo participa en forma directa en el ejercicio del poder público.

Históricamente en nuestro país antes de la Revolución de 1952, el voto era totalmente restringido, ya que solamente las personas que tenían un cierto grado de instrucción, un nivel económico, pertenecían a una determinada clase social etc. Podían acceder al voto, que hacían de la elección un privilegio de unos pocos en contraposición a un sector mayoritario que no

tenían la posibilidad de elegir, una verdadera y auténtica democracia esta basada en el sufragio universal, que reconoce la igualdad jurídica de los habitantes de un país.

2.2. Sufragio Activo

Se puede definir el derecho de sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, se trata desde luego de un derecho y en principio como tal, debiera ser de libre ejercicio.

2.3. Sufragio Pasivo

Se podría definir el derecho de sufragio pasivo como el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos. Sin embargo, dado que para ser elegido primero hay que ser proclamado candidato.³

En nuestro país prima la forma de elección indirecta para casi todas las autoridades, comenzando del propio Presidente de la República, ya que de acuerdo a lo establecido en el Art. 90 de nuestra Constitución política del Estado, si ninguno de los candidatos presidenciales hubiera obtenido el cincuenta por ciento más uno de los votos emitidos, la elección del Presidente y Vicepresidente de la República se traslada al Parlamento Nacional, donde no siempre se respeta a aquel candidato que hubiera obtenido la primera mayoría desconociéndose la voluntad del elector.

A diferencia del Referéndum que es el derecho de la ciudadanía para aprobar o rechazar determinados proyectos de ley, y se reconocen tres modalidades:

³ NOHLEN Dieter “Tratado de Derecho Electoral Comparativo de América Latina” pag. 106- 111

- 1) Obligatorio, cuando la constitución lo establece como requisito para el procedimiento legislativo de algunas leyes.
- 2) Facultativo, es una opción que tiene un plazo determinado y que puede ser o no ejercida por la ciudadanía.
- 3) Consultivo, cuando el referéndum no tiene un carácter vinculante para los legisladores sino simplemente aspira a que estos conozcan la opinión de la población.

En el ámbito universal de las Naciones Unidas, los Derechos políticos fueron nuevamente objeto de expreso reconocimiento al adoptarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), cuyo artículo 21 dispone lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
2. Toda persona tiene el Derecho de Acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

3. Debilidades en la Nueva Elección de Prefectos

En este nuevo cambio el Estado y las instituciones democráticas (partidos políticos, parlamento y sufragio) estar a prueba, se construyó en el borde de la legalidad normativa. La sucesión presidencial, se hizo mencionado a la Constitución Política del Estado. El acortamiento del mandato legislativo y presidencial, la convocatoria a la elección -selección de Prefectos, se hicieron ambos bajo el signo de tensionamiento de la Constitución.

Las elecciones de diciembre, tienen un efecto directo en la recomposición del sistema de partidos, los resultados de la votación, nos dirán que tipo de fragmentación existe en el sistema de partidos; cuantos son los partidos con representación política parlamentaria; cuales son estos dónde han sido elegidos(en cuáles circunscripciones, departamentales o uninominales) también cuales tienen un carácter nacional y cuáles son estrictamente regionales, de la misma manera cuales de estos partidos son viejos o nuevos o étnico urbanos etc.

En otro orden de análisis, los resultados electorales aclararan el panorama el peso electoral que tienen los partidos políticos y donde en que región, ciudad, población o barrio se pudiera haber alcanzado respaldo electoral.

Actualmente el hecho más relevante de este nuevo proceso electoral es la recomposición de la estructura estatal en tres ámbitos: Gobierno Central, Gobiernos intermedios y Gobiernos Locales.⁴



⁴ FUNDEMOS Preambulo a la Elección de prefectos opiniones y análisis Editorial "García Azul" pag.154
39

Finalmente Podemos advertir como la estructura estatal republicana habrá de modificarse significativamente a partir del proceso electoral que permitirá la designación de los Prefectos de Departamento, para dar lugar a una nueva estructura de poder.

Sobre las posibilidades de transformación del Estado y del sistema político por efecto de la elección de Prefectos, cabe una reflexión del profesor Dieter Nohlen, a propósito de los procesos de descentralización o autonómicos ocurridos en diversos lugares del continente, "En América Latina las políticas descentraliza joras se ponen en marcha paralelamente a la redemocratización de muchos países del continente, lo cual hace comprensible que del nuevo principio de organización estatal se espere, sobre todo, una mayor participación ciudadana, por ende, una mayor legitimidad de los sistemas democráticos er vía de consolidación. Tales expectativas pueden , sin embargo, verse lustradas, po` una cultura política muy arraigada en el centralismo y no siempre coherente con las instituciones democráticas restauradas, que se muestran con frecuencia reticentes a aceptar medidas autonomistas cor temor a que ésas conduzcan a aún mayores desequilibrios regionales e incluso a la desintegración del Estado"⁵

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y DOCTRINALES PARA LA ELECCIÓN DE PREFECTOS Y CONSEJEROS DEPARTAMENTALES

1. Censura como elemento fundamental de control y fiscalización de los actos Prefecturales

El Artículo 16 de la Ley de Descentralización establece la figura de la censura para el prefecto:

"La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y procedimientos observados".

1. El consejo Departamental podrá por dos tercios de votos presentes y mediante dictamen motivado, censurar los actos y resoluciones del Prefecto, considerados contrarios a la legislación vigente y a los intereses del departamento.
2. "La censura implicará a renuncia de la máxima autoridad departamental que podrá ser aceptada y rechazada por el Presidente de la República".

Como podemos ver, este artículo cae en una profunda contradicción, ya que primero menciona que "el objeto de la censura es la modificación de las políticas y procedimientos observados" y más abajo menciona que "la censura implicará la renuncia de la máxima autoridad departamental" renuncia que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente. Esta contradicción denota de manera clara e irrefutable que en la práctica lo único que puede hacer un voto de censurá en contra del prefecto es conseguir el cambio de alguna política o procedimiento, empero al ser facultad del Presidente de la República el aceptar o Rechazar la renuncia de Prefecto, el buscar la separación de esta autoridad del mando departamental es

totalmente vana e irreal ya que actualmente es el pueblo quien elige a esta autoridad y ¿no debería ser los Consejeros departamentales quienes tomen esta decisión Siempre y cuando haya la correspondiente legitimidad para su elección? Lo cierto es que dicha ley no otorga a la 'prefectura" ninguna atribución como institución y más bien el prefecto a quien se atribuyen las funciones decisivas, en tanto que el consejo tiene funciones de mera consulta, control y fiscalización, funciones que no revisten en la práctica ninguna importancia.

Finalmente, debemos decir que los Consejos Departamentales al estar conformados por representantes elegidos por los Consejos Municipales de las Provincias, son autoridades sin legitimidad y por tanto sin capacidad para tomar decisiones y que desde todo punto de vista resulta una aberración técnico jurídica que los Consejos Departamentales sean elegidos por los Concejales Municipales, ya que estos fueron elegidos única y exclusivamente para componer los gobiernos locales o municipios, y arbitrariamente, al margen del mandato ciudadano y al margen de toda lógica, se les asigna otras funciones que no les compete. Pareciera que con este, actitud se trató de acallar a las múltiples solicitudes de las regiones en sentido de que los Consejeros Departamentales sean elegidos en forma directa por el pueblo, empero en los hechos, lo único que se hizo fue lograr que el consejo Departamental sea una entidad politizada elegida bajo un procedimiento incongruente y que desemboca una vez más en que autoridades sin legitimidad, de una manera u otra, representan injustamente al pueblo y de la misma manera las prefecturas tienen una estructura al aire ya que no se pueden ejecutar planes de desarrollo sin una representación legal, legítima y conservar la excelencia de funciones para no cometer arbitrariedades y abusos contra el pueblo de quien se dice es soberano.

2. La urgente necesidad de una elección directa de la población para los Consejos Departamentales como mecanismo de control y como aspiración a perfeccionar nuestro sistema democrático

Dentro las atribuciones del Prefecto esta la de administrar los recursos económicos y financieros, así como los bienes de dominio y uso departamental debemos decir que el patrimonio de la región, considerado, como el conjunto de bienes de todo tipo y las riquezas naturales del departamento en general, así como los derechos que el Departamento tiene sobre el patrimonio total y los ingresos de todo un país, son de propiedad única y exclusiva del pueblo, que al ser soberano debería ostentar para sí la facultad de disponer de su riqueza. Ahora bien la administración económica de ésta riqueza debe ser decidida por el propio pueblo, o dentro de la estructura democrática representativa en que vivimos, por los representantes legítimos de este pueblo.

En la práctica democrática se entiende, que aquel grupo que quiere y aspira llegar al poder elige un plan y una política de gobierno, que incluso se basa en ideologías y formas de gobierno, éste plan es puesto en conocimiento del pueblo y compite con otros planes. El pueblo elige de entre varias propuestas la que le parece más adecuada y la opción ganadora se ejecuta, bajo el centralismo democrático, ahora bien si los consejos Departamentales fueran elegidos democrática Tiente por voto universal y directo tendrían una legitimidad de control efectivo sobre los actos de una autoridad que en la rrayoría de los casos se actúa arbitrariamente y en desmedro del pueblo.

También se ha presentado en el país autoridades irresponsables que causan endeudamiento en las regiones, es por eso la urgente necesidad que tenemos para el respectivo control de los actos prefectorales.

Entendemos que los Prefectos son elegidos actualmente mediante un sistema de elección, pero resulta inconcebible que autoridades legitimadas por un proceso democrático, que aparte de sus falencias no deja de ser un proceso legítimo se tengan que controlar todo el desarrollo de sus actividades recordemos que el Prefecto es el Presidente del Consejo Departamental donde examina, delibera sus propios actos llegando a ser juez y parte sobre los asuntos de su competencia, esta situación genera hechos lesivos para los intereses del pueblo. Entendemos que dentro de la concepción de la democracia representativa, se entiende que el pueblo delega en un representante le potestad de analizar, decidir y ejecuta;- los programas de gobierno es por eso que se debe completar a cabalidad esta incorporación legítima de los Consejos Departamentales.

3. La participación Como factor cualitativo de la gobernabilidad y la voluntad de un pueblo.

"Una mayor participación de la ciudadanía o una mejor representación del pueblo podrían figurar como demandas principales por parte de los gobernados. De esta forma participación y representación pueden incidir como problemas a resolver en la gobernabilidad"⁶

La participación por lo tanto, ha pasado a ser un rasgo de la de la decisión personal por expresar la voluntad y hs dejado de ser una manifestación de obediencia o de lealtad a ideologías.

Esta situación apoya a nuestro planteamiento en razón de que el pedido popular debe ser considerado por los legisladores y debe primar ante cualquier otro interés, y a que en última instancia debemos perfeccionar nuestro sistema jurídico haciendo

que cada vez más la voluntad del pueblo sea plasmada en leyes y estas no sean expresión de la clase dominante.

En este sentido los nuevos representantes que no deben pertenecer al poder central deben ser elegidos por el pueblo y la única manera de elección di^ana y legítimas aquella que emana del proceso democrático, donde el pueblo en uso de su facultad soberana elige a sus gobernantes. En este entendido, la descentralización precisa de la democracia para funcionar idónea y legítimamente.

CAPÍTULO V

REFORMAS PLANTEADAS PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJEROS DEPARTAMENTALES

1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN PARA ELEGIR A LAS AUTORIDADES UNA NUEVA FORMA DE PARTICIPACIÓN

Conocemos que en las elecciones generales que se llevan a cabo cada cinco años, se elige al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados Plurinominales a los Diputados Uninominales y también están las elecciones Municipales, actualmente la elección de los Prefectos de cada departamento, con el presente trabajo de investigación planteo la elección directa y democrática de los consejos Departamentales, dentro del marco de la nueva Ley de Descentralización, vigente en el país, para éste cometido planteo que esta elección se de en forma conjunta con las elecciones Prefecturales, con el fin de evitar mayores gastos para el país ya que tienen un costo muy elevado en la respectiva organización de todo este sistema.

De la misma manera planteo que se utilice la misma papeleta con dos casillas, una para la elección del Prefecto y otra para la elección de los respectivos Consejeros participantes, respectivamente ambas autoridades tendrán un periodo de funciones de cinco años.

Es importante mencionar que los Consejeros Departamentales sean elegidos por simple mayoría de votos, es decir que su elección se de a si sea por un voto de diferencia. Así donde la voluntad popular es escamoteada y menospreciada al ser elegidos estos, en base a componendas políticas que se da al interior de los Consejos Municipales.

Es necesario que se de preferencia a personalidades y representantes natos de los departamentos aunque estos no pertenezcan a ningún partido político. Así se

determinaría idoneidad y legitimidad de las nuevas autoridades para cumplir su función.

2. **Reforma a la Constitución Política del Estado**

El presente trabajo de investigación, sobre la reforma del Artículo 109 de la Constitución Política del Estado debe ser replanteado de la siguiente manera:

- I. En cada departamento la Administración Departamental estarán a cargo del Prefecto Departamental, el cual será elegido per voto directo, universal y secrete.
- II. Los Consejos Departamentales de igual manera que los Prefectos deben ser elegidos por un periodo de cinco años, por simple mayoría de sufragios y su elección se realizará conjuntamente con la elección de prefectos.
- III. Para ser elegido Consejero Departamental se requiere las mismas condiciones exigidas para ser Prefecto.
- IV. El Consejo Departamental Ejercerá la función de la autoridad que controle al prefecto en todos sus actos administrativos departamentales, y sus demás atribuciones estarán fijadas por ley.
- V. En la Ley de Municipalidades No. 2028 específicamente el Artículo 12 inc. 25 se debe excluir ya que los consejos Departamentales serán elegidos por voto universal y no por el Concejo Municipal.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. Uno de los planteamientos regionales que actualmente se encuentra dentro el proceso del debate nacional, como uno de los principales es sin duda, el relativo a la concreción y funcionamiento de los Gobiernos Departamentales, que deberán estar regidos por los prefectos y los consejos y/o asambleas departamentales.
2. La principal conclusión del presente trabajo, es la que se refiere a la incoherente, ilógica y éntidemocrática vigencia del Art. 12 de ¡a Ley No 1654 de descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995, que prescribe que los Consejeros Departamentales deben ser designados por dos tercios de votos, por los Concejos Municipales, de donde resulta que los Vt. 10 al 18 del título I capítulo II y sección III deben ser abrogados
3. Para la vigencia de la ley que regule la formación del Consejo Departamental propuesto, deberá dictarse una norma especial en la que se establezca los requisitos, la forma, la fecha y todos aquellos extremos inherentes al acto eleccionario que deberá realizarse para ese efecto. Está nema deberá ser complementaria en cuanto a sus alcances del Decreto Supremo No. 28077 de fecha 8 de abril de 2005 relativa a ¡a elección de los prefecto;, así como a la norma interpretativa No. 3090 de fecha 6 de julio del 2005 referida al Artículo 109 de la Constitución Política del Estado. En esta ley propuesta expresamente deberá abrogarse todo el régimen legal existente sobre esta materia, de esta nueva ley que es contraria al espíritu y finalidad que persigue esta nueva propuesta.

4. El planteamiento cardinal de éste pequeño trabajo es que los miembros de los Consejos Departamentales deberán ser elegidos por votación directa y Universal por todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, correspondiente a cada circunscripción departamental, y que deberá traducirse en un órgano colegiado no solo de control consulta y fiscalización, sino principalmente de planificación del desarrollo departamental, con facultades aún de carácter normativo, dentro de los ámbitos de las competencias prescritas por la Constitución Política del Estado.

5. Que la elección tanto del prefecto como de los consejeros departamentales deberán ser elegidos por un periodo de cinco años, por simple mayoría de sufragios dentro del mecanismo de una elección directa y en base al sufragio universal.

6. Como corolario de éstas conclusiones, se sugiere que una vez aprobada la democratización de estos Consejos y/o Asambleas Departamentales deberán elaborar y aprobar sus estatutos, que servirán para regir la vida institucional de estos órganos, en conformidad con la realidad y peculiaridades de cada región, prescribiendo su normatividad dentro del principio de la subsidiariedad, respetando en consecuencia las competencias exclusivas que tiene el Estado.

7. por último el planteamiento formulado está dentro del proceso de descentralización política y administrativa que vive el país, estando destinado a la modernización del Estado, buscando siempre una mayor eficiencia y equidad para el funcionamiento de estos órganos, y que en última instancia se traducirán en la optimización de los servicios y prestaciones públicas en beneficio de la colectividad.